

N° 832

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen et sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur

Par M. Simon SUTOUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Soutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 885, 886, 1173, 1174, T.A. 178 et 179

Sénat : 733, 734, 833 et 834 (2012-2013)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 5 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 7 |
| I. LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS EXÉCUTIVES : UNE PRATIQUE CONSTANTE ET TRADITIONNELLE EN FRANCE | 9 |
| A. UNE PRATIQUE ENRACINÉE DANS L'HISTOIRE POLITIQUE FRANÇAISE..... | 9 |
| B. UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE ? | 10 |
| C. UN CUMUL DES MANDATS LIMITÉ RÉCEMMENT ET PROGRESSIVEMENT..... | 12 |
| II. UN DÉBAT RÉCURRENT SUR LA FIN DU CUMUL DES MANDATS | 14 |
| A. UNE REMISE EN CAUSE DÉBATTUE DE LA PRATIQUE DU CUMUL DES MANDATS | 15 |
| 1. <i>La contestation du principe du cumul des mandats</i> | 15 |
| 2. <i>La défense de la pratique du cumul des mandats</i> | 17 |
| B. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT ET ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 19 |
| 1. <i>Le champ des nouvelles incompatibilités parlementaires</i> | 20 |
| 2. <i>La limitation du cumul des indemnités perçues au titre des mandats électoraux et fonctions électives</i> | 21 |
| 3. <i>Les modalités de mise en œuvre des incompatibilités</i> | 22 |
| 4. <i>L'extension du recours au suppléant en cas d'incompatibilité</i> | 22 |
| 5. <i>L'entrée en vigueur et l'application territoriale de la réforme</i> | 23 |
| III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION | 23 |
| EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE | 27 |
| • Article 1^{er} (art. L.O. 141-1 [nouveau] du code électoral) Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale | 27 |
| • Article 1^{er} ter A (art. L.O. 137, L.O 137-1 et L.O 141 du code électoral) Interdiction du cumul de plusieurs indemnités liées à un mandat local, national ou européen | 31 |
| • Article 1^{er} ter (art. L.O. 147-1 [nouveau] du code électoral) Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction dérivée d'un mandat local | 32 |
| • Article 1^{er} quater (art. L.O. 148 du code électoral) Suppression de dérogations aux incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires | 33 |
| • Article 2 (art. L.O. 151 du code électoral) Modalités de résolution de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales | 34 |
| • Article 2 bis (art. L.O. 136-3 du code électoral) Clarification du droit applicable en cas d'élection à l'issue de manœuvres frauduleuses | 36 |
| • 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'incompatibilité avec le mandat parlementaire | 37 |
| • Article 3 bis (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 | 42 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| • <i>Article 3 ter A</i> (art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.) Plafonnement du montant des indemnités perçues par les parlementaires | 43 |
| • <i>Article 3 ter</i> Application de la loi organique dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative | 43 |
| • <i>Article 4</i> Entrée en vigueur | 43 |
| EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI | 47 |
| • <i>Article 1^{er}</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 le mandat de représentant français au Parlement européen et les fonctions exécutives locales | 47 |
| • <i>Article 1^{er} bis</i> (art. 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen) Coordination | 48 |
| • <i>Article 2</i> (art. L. 46-2 du code électoral) Abrogation d'une disposition redondante | 48 |
| • <i>Article 2 bis</i> Application de la loi dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative | 49 |
| • <i>Article 2 ter (nouveau)</i> (art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) Plafonnement des indemnités perçues par les élus locaux | 49 |
| • <i>Article 3</i> Entrée en vigueur | 49 |
| COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MANUEL VALLS, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR | 51 |
| COMPTE RENDU DE L'AUDITION, SOUS FORME DE TABLE RONDE, DE PROFESSEURS DE DROIT PUBLIC | 61 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 75 |
| ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION | 103 |
| ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR | 105 |
| ANNEXE 3 - CONTRIBUTION ÉCRITE | 107 |
| TABLEAU COMPARATIF PROJET DE LOI ORGANIQUE | 111 |
| TABLEAU COMPARATIF PROJET DE LOI | 127 |
| ANNEXE AUX TABLEAUX COMPARATIFS | 133 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 11 septembre 2013, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur, président**, après avoir entendu, le mardi 10 septembre 2013, M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, la commission des lois, a examiné sur le rapport de **M. Simon Sutour**, le projet de loi organique n° 734 **interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur** et le projet de loi n° 733 (2012-2013) **interdisant le cumul de fonctions électives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen**.

Après avoir rappelé l'origine historique du cumul des mandats en France, et plus particulièrement sa systématisation sous la V^{ème} République, le rapporteur a présenté des éléments de comparaison, afin de souligner la quasi absence de ce phénomène dans les autres grandes démocraties européennes, que cette situation résulte de règles juridiques ou d'habitudes politiques.

Il a ensuite invité la commission à adopter ces textes en considérant qu'ils permettraient soit aux parlementaires de se consacrer davantage aux missions constitutionnelles du Parlement, soit aux élus détenant une fonction exécutive locale de s'investir pleinement au sein de leur collectivité où leurs responsabilités se sont considérablement accrues depuis la décentralisation.

Il a enfin plaidé pour que la nouvelle incompatibilité parlementaire s'applique indistinctement aux députés et aux sénateurs, les deux assemblées parlementaires ayant une vocation généraliste.

Cependant, la majorité de la commission, tout en regrettant l'engagement de la procédure accélérée et les conditions de discussion de ces textes qui bouleversent l'équilibre institutionnel, a considéré que le cumul du mandat parlementaire avec au moins une fonction exécutive locale devait rester possible. En outre, elle a estimé qu'il n'était pas suffisamment tenu compte de la fonction de représentation des collectivités territoriales par le Sénat prévue par l'article 24 de la Constitution.

En outre, la majorité de la commission a jugé souhaitable de parfaire l'encadrement des dispositions relatives au cumul des mandats, notamment entre mandats et fonctions locaux. Elle a enfin souhaité l'élaboration d'un véritable statut de l'élu.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté de texte.

En conséquence, et en application de l'alinéa premier de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi organique et du projet de loi déposés sur le Bureau du Sénat.

Mesdames, Messieurs

Longtemps absent de la réflexion sur les institutions françaises, le cumul des mandats locaux et nationaux puis européens s'est progressivement imposé comme un objet de débat public au sein de la société française. Enraciné dans l'histoire politique de la France, il reste une pratique courante dans les limites désormais des règles posées, à double reprise, par le législateur en 1985 et en 2000. Il demeure ainsi une des « *trois caractéristiques du système parlementaire français* »¹ que Michel Debré pointait dans un article² de 1955.

La critique du cumul des mandats s'est pourtant développée ces dernières années au point que, selon la formule de M. Marc Abélès, « *l'opinion glisse sans nuance de l'image du cumulant à celle du cumulard* »³. Dans cette perspective, la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin, concluait ainsi en 2012 que « *notre pays doit (...) rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats* », jugeant que cette réforme symbolique relevait d'une « *ardente obligation* » dans le sens de la rénovation de la vie publique. Reste que ce point de vue n'est pas unanimement partagé et que le bien-fondé même d'une incompatibilité entre mandat local et mandat parlementaire fait toujours débat, notamment au sein de notre assemblée.

Dans ce contexte, le Gouvernement a déposé le 3 avril 2013 un projet de loi organique et un projet de loi visant à fixer une interdiction de cumul des fonctions exécutives locales et d'un mandat parlementaire national ou européen que l'Assemblée nationale, après avoir renforcé la logique de la réforme proposée, a adoptés le 9 juillet 2013 à la majorité absolue de ses membres. Notre assemblée est ainsi appelée à se prononcer sur les deux textes qui lui sont transmis.

¹ Au côté du cumul des mandats, Michel Debré considérait comme les deux autres caractéristiques du système parlementaire français, la multiplicité des commissions permanentes et le vote des absents par procuration implicite.

² Michel Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, revue française de science politique n° 1, 1955, p. 21-48.

³ Marc Abélès, *Une donnée stable de la culture politique française*, *Le débat* n° 172, 2012, p. 27-32.

I. LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS EXÉCUTIVES : UNE PRATIQUE CONSTANTE ET TRADITIONNELLE EN FRANCE

A. UNE PRATIQUE ENRACINÉE DANS L'HISTOIRE POLITIQUE FRANÇAISE

La pratique du cumul des mandats peut trouver plusieurs explications historiques tant la détention d'un mandat parlementaire et d'un mandat local est longtemps apparue comme complémentaire.

Dans son article de 1955, Michel Debré relevait alors que, sous la III^{ème} République, « *la droite, dont les positions locales étaient bonnes, et dont un grand nombre de membres étaient conseillers municipaux ou généraux, devait trouver le cumul chose naturelle et même souhaiter son extension afin de réserver l'avenir, cependant que la gauche républicaine n'insistait pas sur l'application d'un principe de « non-cumul » dont l'importance échappait à beaucoup, et qui paraissait moins nécessaire à mesure que les républicains eux-mêmes s'installaient en province* »¹.

L'absence de règles limitant le cumul des mandats était d'autant plus logique qu'existait alors dans la doctrine la distinction entre les élections « politiques », au niveau national puisque les parlementaires participaient à l'expression de la souveraineté nationale, et les élections « administratives » puisque l'élu local n'avait vocation qu'à administrer au plan local sans réelle autonomie à l'égard du pouvoir central. En effet, le cumul des mandats était largement admis comme une conséquence du degré avancé de centralisation du pays dans l'histoire nationale. Dans cette configuration, l'exercice d'un mandat parlementaire était alors pour le conseiller général un moyen de disposer de plus de pouvoir à l'égard du représentant du pouvoir central, le préfet. Comme le résumait Michel Debré, « *dès lors, quand, maire d'une ville ou administrateur élu d'un département, on ne veut ni ne peut se révolter contre le pouvoir central, il faut tenter de pénétrer à l'intérieur des mécanismes qui font, à Paris, le gouvernement et l'administration du pays* »².

Ainsi, tout en soulignant « *l'ancienneté du phénomène* », M. Guillaume Marrel, maître de conférences en sciences politiques, relève « *sa croissance et sa stabilisation sous la Troisième République, puis sa reconstruction sous la Quatrième République* », la V^{ème} République montrant à cet égard « *une systématisation du cumul* »³.

¹ Michel Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, précité.

² Michel Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, précité.

³ Guillaume Marrel, *L'institutionnalisation républicaine du système des cumuls. Jalons pour une socio-histoire du cumul des mandats électifs (1830-1958)*, Colloque du groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), 2010.

Enfin, le cumul d'un mandat parlementaire avec des fonctions locales a longtemps été un moyen pour les élus de disposer d'un « statut » – protection, moyens humains et financiers, etc. – qui n'existait alors que pour les parlementaires. Le mandat de député ou de sénateur était ainsi la garantie pour un élu de percevoir une indemnité inexistante au niveau local en raison du principe de gratuité des fonctions électives locales. Ce point met en évidence le lien généralement souligné entre la question du cumul des mandats et celle du statut de l'élu qui devrait résulter de la plus forte restriction des possibilités de cumul.

B. UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE ?

Si la France ne déroge pas à l'interdiction de cumul entre deux mandats nationaux qui est largement partagée dans les régimes démocratiques, elle se singularise davantage sur la question du cumul des mandats nationaux et locaux. Souvent qualifiée de singularité française voire d'exception nationale, cette situation est une indéniable constante de la vie politique française.

Ce constat ne répond comme le souligne M. Julien Boudon, professeur de droit public, à aucune donnée institutionnelle prédéterminée qui expliquerait cette situation, une comparaison internationale lui permettant même d'affirmer que la pratique du cumul des mandats n'est fonction ni du type de régime politique, ni de la composition de l'échiquier politique, ni de la forme de l'État. À titre d'exemple, un État aussi unitaire et récemment décentralisé que le Royaume-Uni ignore quasiment le cumul des mandats, là où la France connaît de manière continue une pratique de cumul des mandats depuis la seconde moitié du XIX^{ème} siècle.

Par comparaison, les chambres basses des principaux pays européens comptent moins de membres détenant parallèlement un mandat local qu'en France. Alors que plus de 80 % des parlementaires français détiennent un mandat local, cette proportion s'établit à 24 % au Bundestag en Allemagne, 20 % au Congrès des députés en Espagne, 7 % à la chambre des députés en Italie ou 3 % à la chambre des communes au Royaume-Uni.

Une situation de « non-cumul » peut résulter d'une habitude politique rendant inutile toute règle de « non-cumul » ; tel est le cas du Royaume-Uni qui connaît une règle de fait séparant les carrières nationales et locales, ce que M. Jacques Leruez qualifie de « *tradition très enracinée* » pour ne pas dire « *une sorte de déontologie de la culture politique* »¹. Toutefois, selon une étude de législation comparée effectuée en juillet 2012 par la direction des

¹ Jacques Leruez, *Le système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, Armand Colin, 2001, p. 42.

délégations et de l'initiative parlementaire du Sénat¹, cette situation, à l'instar des Pays-Bas, fait figure d'exception.

Ainsi, l'article 65 de la Constitution italienne renvoyant le soin à la loi de fixer les incompatibilités avec les mandats de député ou de sénateur, un décret législatif interdit le cumul entre un mandat de parlementaire et la présidence de l'exécutif d'une province ou un mandat de maire pour les communes de plus de 20 000 habitants et, à partir de 2014, 5 000 habitants. Plus directement, l'article 67 de la Constitution espagnole prohibe le cumul du mandat de député et de la qualité de membre d'une assemblée d'une communauté autonome.

Par ailleurs, s'agissant plus spécifiquement du mandat de représentant au Parlement européen, sept pays de l'Union européenne interdisent actuellement le cumul de ce mandat avec un autre mandat local.

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

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

Source : rapport de l'Assemblée nationale, n° 1173-1174 du 26 juin 2013.

¹ Étude de législation comparée n° 228, juillet 2012, *Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/lc/lc228/lc228.html>

Cependant, comme tend à le démontrer M. Julien Boudon, une absence de cumul des mandats ou, du moins, une pratique plus limitée résulte généralement moins d'un « tabou culturel » que d'un encadrement juridique de cette pratique. Cet encadrement résulte généralement de dispositions législatives mais ont également, pu être forgées, comme aux États-Unis, par la jurisprudence.

En résumé, comme le souligne le rapporteur de l'Assemblée nationale, « *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 %* ».

C. UN CUMUL DES MANDATS LIMITÉ RÉCEMMENT ET PROGRESSIVEMENT

Le nombre de parlementaires français détenant un mandat local reste important, comme en témoignent les indications du rapport de l'Assemblée nationale, la figure traditionnelle restant celle du député-maire ou sénateur-maire.

Tableau comparatif entre les interdictions de cumul des mandats au niveau national (juillet 2012)

| État | Élu, membre de ... ↓ | Incompatibilité avec ... ↓ | |
|----------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Allemagne | <i>Bundestag</i> | ♦ <i>Bundesrat</i> | <ul style="list-style-type: none"> ♦ membre de l'exécutif d'un <i>Land</i> ♦ président d'arrondissement considéré comme un « fonctionnaire élu » ♦ maire considéré comme un « fonctionnaire élu » |
| | <i>Bundesrat</i> | ♦ <i>Bundestag</i> | |
| Belgique (Wallonie) | Chambre des représentants | ♦ Sénat | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Parlement et gouvernement¹ wallons ♦ Parlement et gouvernement² de la Communauté française ♦ assemblée délibérante et exécutif provincial ♦ plus d'un mandat exécutif communal rémunéré |
| | Sénat | ♦ Chambre des représentants | |
| Espagne | Congrès des députés | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Sénat ♦ assemblée délibérante communauté autonome | |
| | Sénat | ♦ Congrès des députés | |

¹ Il s'agit d'une pratique pour les élus nommés ministres.

² *Idem.*

| État | Élu, membre de ... ↓ | Incompatibilité avec ... ↓ |
|---------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Italie | Chambre des députés | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Sénat ◆ Assemblée délibérante, chef de l'exécutif d'une région ◆ Maire commune de + 20 000 habitants¹ |
| | Sénat | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Chambre des députés ◆ Assemblée délibérante, chef de l'exécutif d'une région ◆ Maire commune de + 20 000 habitants² |
| Pays-Bas | Première chambre | Seconde chambre |
| | Seconde chambre | Première chambre |
| Portugal | Assemblée de la République | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Assemblée délibérante d'une des 2 régions insulaires autonomes, ◆ Président / vice-président / membre à temps complet d'un exécutif municipal |
| Royaume-Uni (Angleterre) | Chambre des Communes | Aucune interdiction de nature législative |
| | Chambre des Lords | |

Source : Direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, étude de législation comparée n° 228, juillet 2012.

L'exception française apparaît d'autant mieux au Parlement européen où près de la moitié des représentants français (48,6 %) détiennent un mandat local, ce qui, malgré la baisse enregistrée depuis plusieurs législatures, reste une singularité vis-à-vis de leurs homologues

Le cumul est, en France, une pratique constante qui a cependant connu une limitation progressive mais marginale. En effet, longtemps, aucune limite légale n'a été fixée quant au nombre de mandats électoraux ou fonctions électives détenues. Ainsi, était-il possible d'être simultanément maire, président de conseil général, conseiller régional, sénateur et député européen.

Cependant, 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 a marqué une première étape en introduisant le principe d'une limitation pour le cumul de mandats locaux. L'article L.O. 141 du code électoral disposait alors que le mandat parlementaire n'était compatible qu'avec un seul mandat ou fonction au sein d'une liste précise : représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, 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.

Les lois organiques n° 95-62 du 19 janvier 1995 et n° 2000-294 du 5 avril 2000 relatives aux incompatibilités entre mandats électoraux se sont bornées à compléter ce dispositif en resserrant les limites à travers

¹ 5 000 habitants à compter du prochain renouvellement.

² *Idem.*

essentiellement les seuils démographiques pour prendre en compte les mandats locaux dans le champ de l'incompatibilité.

Par ailleurs, la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 a posé le principe selon lequel ne peuvent être exercées plus de deux fonctions exécutives locales parmi celles de maire, de président de conseil général ou de président de conseil régional.

Au-delà de cette règle applicable à tous les élus locaux, qu'ils soient parlementaires ou non, il n'existe aucune règle d'incompatibilité propre à l'exercice simultané d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale. Cette interdiction a seulement été introduite pour les représentants français au Parlement européen par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 avant d'être abrogée par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 dans le but de mettre fin à une différence de traitement avec les parlementaires nationaux que le Conseil constitutionnel avait néanmoins validée sur le plan constitutionnel.

II. UN DÉBAT RÉCURRENT SUR LA FIN DU CUMUL DES MANDATS

Parallèlement aux réformes entreprises depuis près de trente ans pour encadrer les possibilités de cumul des mandats locaux et nationaux, cette pratique politique a connu une remise en cause croissante. La question de son maintien est ainsi devenue un objet du débat public.

Se sont ainsi récemment prononcés contre le principe de cumul des mandats le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions présidé en 2007 par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur puis par la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin en 2012. En 2007, le rapport du « comité Balladur » concluait ainsi que « *sa conviction unanime est que 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 et que notre pays doit, en toute hypothèse, s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique* » tandis qu'en 2012, la « commission Jospin » aboutissait à un constat similaire en recommandant « *une rupture avec la pratique du cumul des mandats* ». S'inspirant fortement de ces travaux, le Gouvernement propose donc une réforme visant à prohiber l'exercice simultané d'un mandat parlementaire national ou européen et d'une fonction exécutive locale, réforme que l'Assemblée nationale a renforcée lors de son examen en première lecture.

A. UNE REMISE EN CAUSE DÉBATTUE DE LA PRATIQUE DU CUMUL DES MANDATS

1. La contestation du principe du cumul des mandats

Le débat relatif au cumul des mandats se focalise généralement sur l'exemplarité des élus, la disponibilité des parlementaires et la fin de la concentration des pouvoirs.

Notre collègue député Christophe Borgel, rapporteur, avance comme argument central de son opposition au cumul des mandats, celui selon lequel « *le cumul des mandats empêche les parlementaires d'exercer leurs prérogatives dans toute leur plénitude* ». Le rapport du comité Balladur mettait d'ailleurs en avant la volonté d'accroître la disponibilité des parlementaires – et symétriquement des élus locaux notamment chargés de fonctions exécutives locales – pour justifier la nécessité d'une limitation accrue des possibilités de cumul des mandats. Le rapporteur de l'Assemblée nationale juge ainsi qu'avec des règles de non-cumul plus strictes, les électeurs reprocheraient aux parlementaires leur éventuel absentéisme « *avec d'autant plus de vigueur qu'aucun motif ne pourrait plus « excuser » leur faible implication au Parlement* ».

Cette question reste débattue. En effet, nombre d'exemples et contre-exemples symboliques de parlementaires assidus sont avancés pour soutenir une thèse ou son contraire. Les travaux scientifiques menés sur la question d'un lien de causalité entre le cumul des mandats et la participation parlementaire n'apportent pas de réponse évidente.

Si M. Luc Rouban conclut qu'il « *n'y a pas de corrélation entre le nombre de mandats et l'investissement dans l'ensemble du travail parlementaire* »¹, M. Abel François estime que « *l'effet global du cumul des mandats n'est pas évident* » car « *si les simples mandats semblent avoir une influence positive sur l'activité parlementaire, les fonctions dans les exécutifs locaux ont une influence négative* »² en termes d'implication. Pour sa part, M. Laurent Bach, auteur d'une étude³ portant sur la période 1988-2011, dresse un bilan plus précis en distinguant parmi les mandats locaux ceux qui peuvent être qualifiés de « *lourds* » (maire de grandes villes, présidents de conseils généraux ou régionaux) pour « *découvrir l'impact réel des diverses situations de cumul sur l'activité parlementaire* ». Il avance que l'implication d'un parlementaire au sein de son assemblée est d'autant plus réduite que la fonction exécutive locale qu'il exerce est importante. Prenant l'exemple des interventions en séance publique à l'Assemblée nationale, M. Bach estime que

¹ Luc Rouban, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire, note du Cevipof, 2012, n° 9.*

² *Cumul des mandats et activité législative des députés français, quelles incidences ? Une analyse de la production législative durant la 12^{ème} législature, Colloque du groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), 2010.*

³ Laurent Bach, *Faut-il interdire le cumul des mandats des députés ? Une approche économique, Colloque du groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), 2010.*

« les titulaires d'un « gros » mandat local (...) sont intervenus environ moitié moins que les députés ne disposant d'aucun mandat local significatif » tandis que *« pour ceux ne que disposant d'un mandat local de taille « moyenne » (...), le déficit a été de plus du quart »* et que *« les titulaires de « petits » mandats locaux (...) ne sont intervenus « que » 20 % moins souvent »*. De surcroît, toujours selon M. Bach, outre la séance publique, la participation aux commissions permanentes et aux missions de contrôle connaissent des résultats similaires, ce qui le conduit à considérer que *« seules les activités dont il est avéré qu'elles sont « rentables » électoralement sont autant voire plus suivies par les détenteurs de mandats locaux »*.

De manière symétrique, les partisans de la limitation du cumul des mandats mettent en avant une plus grande effectivité dans l'exercice des fonctions exécutives locales de la part des élus, dont il est indéniable que les responsabilités se sont considérablement accrues à la suite des vagues de décentralisation depuis 1982. À cet égard, votre rapporteur ne peut que souligner que les premières règles de limitation du cumul des mandats sont intervenues quelques années seulement après la mise en œuvre d'une organisation décentralisée au sein de la République.

Dans la même logique, le cumul des mandats a pu apparaître comme *« l'institutionnalisation du conflit d'intérêts ¹»*, selon la formule de Guy Carcassonne, les enjeux locaux prenant alors le pas sur les questions nationales, ce que Michel Debré résumait ainsi : *« les préoccupations locales l'emportent dans l'esprit de nos parlementaires sur les préoccupations nationales »*. Ce constat, dressé en 1955 sous la IV^{ème} République, lui faisait alors dire que *« le cumul des mandats est un des procédés de la centralisation française »*.

Dans une récente tribune, trois universitaires avançaient ainsi, pour soutenir la réforme engagée, que *« le gouvernement local peut être aussi une redoutable école du clientélisme et de collusion avec de puissants intérêts économiques (BTP, grande distribution, gestion de l'eau et des déchets, etc.) qui peuvent menacer l'indépendance des parlementaires lorsqu'ils débattent des questions aussi sensibles que celles liées au droit de l'urbanisme ou des marchés publics »²*.

En outre, la fin du cumul des mandats est envisagée, par ses partisans, comme un moyen supplémentaire favorisant le renouvellement de la classe politique puisqu'elle augmente mécaniquement le nombre d'élus locaux et nationaux. Établissant une comparaison avec le marché, M. Dominique Rousseau, professeur de droit public, indiquait que la limitation du cumul des mandats permet une redistribution du « capital politique », mettant ainsi fin à des situations monopolistiques. Tant le rapport de la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique que le rapport de notre collègue

¹ Guy Carcassonne, *Le temps de la décision, Le débat*, 2012 n° 172, p. 39-41.

² Bastien François, Olivier Nay et Frédéric Sawicki, *En finir avec les cumulards et l'aristocratie parlementaire, Le Monde*, 29 mars 2013.

député Christophe Borgel font valoir, sans les exagérer, les effets positifs escomptés en raison de la prédominance des hommes parmi les élus actuellement en situation de cumul des mandats.

Considérant la réforme du cumul des mandats, comme une pierre à l'édifice de la rénovation des institutions, notre collègue Eliane Assassi, présidente du groupe CRC, entendue par votre rapporteur, soulignait que la crise de la représentation politique et le manque de diversité sociale et d'origine des élus constituait « *l'arrière-plan de la réforme* ». Lors de son audition par votre rapporteur, notre collègue Jean-Vincent Placé, président du groupe écologiste, a également fait valoir que cette réforme était « *consubstantielle à la rénovation de la vie politique* », le parti auquel il appartient s'étant volontairement fixé des règles internes de « non-cumul ».

Enfin, de manière plus accessoire, le cumul des mandats a pu être critiqué pour la situation de cumul des indemnités dans laquelle il plaçait les élus. À cet égard, la critique porte souvent sur le cumul des indemnités qu'il autorise. Le cumul des indemnités liées à l'exercice d'un mandat parlementaire et d'un mandat local est limité par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base. Plusieurs propositions d'abaissement de ce plafonnement ont été faites ces derniers mois, notamment lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique devant notre assemblée en juillet 2013.

De même, votre commission a adopté, le 22 avril 2013, une proposition de loi organique déposée en février 2013 par nos collègues du groupe RDSE visant à interdire le cumul de l'indemnité parlementaire avec toute autre indemnité liée à l'exercice d'un autre mandat. Lors de ce débat, notre collègue Pierre-Yves Collombat, alors rapporteur, prenait soin de distinguer le débat du cumul des mandats proprement dit et celui du cumul des indemnités : « *Éliminer le soupçon que l'élu vise à s'enrichir sur le dos de la collectivité en cumulant les mandats constitue un premier pas avant de poser, le moment venu, les seules questions qui importent en matière de cumul des mandats : niveau de la charge, compatibilité des fonctions, effets sur l'équilibre des pouvoirs en général et au sein du Parlement en particulier* »¹.

2. La défense de la pratique du cumul des mandats

À l'inverse, il est avancé que la limitation des possibilités ouvertes aux élus d'exercer concomitamment des mandats ou fonctions au niveau national et local romprait le lien de proximité entre les élus nationaux et leurs électeurs, ce que la détention d'un mandat local permettrait de garantir. Ce

¹ Rapport n° 542 (2012-2013), de M. Pierre-Yves Collombat, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi organique tendant à prohiber le cumul, par les parlementaires, de leurs indemnités de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat, 24 avril 2013. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/112-542/112-542.html>

faisant, il favoriserait l'émergence d'élus « hors sol ». Lors de son audition, notre collègue Jacques Mézard, président du groupe RDSE, s'est fortement opposé à cette réforme, qui selon lui provoquerait la rupture du lien qui unit un parlementaire à la réalité locale. Aussi a-t-il pu indiquer à votre rapporteur que la réforme, selon lui, conduirait à « *remplacer des cumulards par des parachutistes* » car les parlementaires seraient sélectionnés par les appareils partisans qui, en retour, auraient une emprise forte sur les parlementaires. Dans cet esprit, M. Olivier Beaud, professeur de droit public, a relevé devant votre commission le souhait par la fin du cumul des mandats de « *diminuer la dimension personnelle de l'élection* ».

Cette critique est d'autant plus développée s'agissant du Sénat qui, en application de l'article 24 de la Constitution, « *assure la représentation des collectivités territoriales de la République* », –ce qui justifierait, aux yeux des défenseurs du cumul des mandats, la possibilité de cumuler un mandat local voire une fonction exécutive locale et un mandat au sein de la Haute Assemblée¹. Devant votre commission, M. Pierre Avril, professeur émérite de droit public, a considéré que la Constitution elle-même distinguait, au sein de l'article 24, la fonction des deux assemblées parlementaires. Mme Julie Benetti, professeur de droit public, a relevé pour sa part que « *creuser une spécificité sénatoriale* » risquait de faire du Sénat, une « *assemblée reléguée* ». Plaidant, comme M. Dominique Rousseau, pour un traitement différencié du Sénat, M. Olivier Beaud a souligné devant votre commission que l'alignement du régime des incompatibilités des sénateurs sur celui des députés, par le biais de l'article L.O. 297 du code électoral, relevait du « hasard » plutôt que d'un choix délibéré des rédacteurs de l'ordonnance du 13 décembre 1958.

Se montrant ouvert à la possibilité de limiter davantage le cumul des mandats pour les députés voire pour les membres du Gouvernement, ce qui pour ces derniers nécessiterait une révision constitutionnelle, notre collègue Jean-Claude Gaudin, président du groupe UMP, lors de son audition par votre rapporteur, souhaitait néanmoins que la spécificité du mandat sénatorial soit reconnue. Notre collègue Jean-Claude Gaudin observait en outre que le mandat parlementaire est aussi pour le titulaire de fonctions exécutives locales un moyen de rester en relation hebdomadaire avec les membres du Gouvernement, leurs cabinets et les administrations centrales, ce qui est dans l'intérêt de la collectivité territoriale car le parlementaire peut ainsi faciliter le traitement des « dossiers » locaux. Notre collègue Philippe Adnot, délégué de la réunion des non-inscrits, pronostiquait, quant à lui, une « *régression de la capacité d'écoute* » des élus locaux en cas d'interdiction pour un sénateur d'exercer une fonction exécutive locale.

Dans le même esprit, notre collègue Jacques Mézard a considéré devant votre rapporteur que la fin de la possibilité de cumuler un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale était un « *maillon de la*

¹ La seule exigence constitutionnelle est que le collège électoral des sénateurs « doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales » (Conseil constitutionnel, 6 juillet 2000, n° 2000-431 DC).

destruction du bicamérisme », en niant la spécificité sénatoriale au risque d'aboutir à un Sénat, « *pâle copie de l'Assemblée nationale* ».

Pareillement, la fin d'un ancrage territorial conduirait, outre à la méconnaissance des réalités quotidiennes, à une plus grande dépendance des parlementaires vis-à-vis des partis politiques, nuisant ainsi à leur influence au sein du paysage institutionnel. Certains opposants à une limitation plus forte du cumul des mandats font valoir que l'enracinement local des élus nationaux favorise leur résistance au pouvoir de l'exécutif par une moindre dépendance à la logique majoritaire, ce qui serait d'autant plus nécessaire face à « *l'hyperprésidentialisation* » du régime de la V^{ème} République. Comme M. Pierre Avril l'a souligné devant votre commission, la spécificité française du cumul des mandats doit être mise en perspective avec celle de la concentration des pouvoirs au niveau du pouvoir exécutif ; aussi, la prohibition du cumul des mandats soumettrait-elle davantage les parlementaires au contrôle des appareils partisans, en les privant de toute assise territoriale. M. Olivier Beaud, a également mis en garde contre une « *aggravation de la présidentialisation* » du régime et une perte de l'équilibre global des institutions.

B. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT ET ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Conformément à l'engagement pris par le Premier ministre lors de son discours de politique générale le 3 juillet 2012, le présent projet de loi organique vise à mettre fin, « *comme c'est déjà le cas pour les membres du gouvernement, au cumul entre un mandat parlementaire et l'exercice des fonctions exécutives locales* », le projet de loi étendant cette règle aux représentants français au Parlement européen.

Certaines initiatives parlementaires avaient précédé les textes présentement soumis à la délibération de notre assemblée, que ce soit, pour les plus récentes, la proposition de loi organique visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale déposée le 8 septembre 2010 par le groupe socialiste¹, ou la proposition de loi organique portant sur l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales de François Pillet et plusieurs de nos collègues du groupe UMP déposée le 17 juin 2011², cette dernière visant à n'autoriser le cumul du mandat parlementaire qu'avec une seule fonction exécutive locale.

À l'instar de ces propositions sénatoriales, le projet de loi organique et le projet de loi n'imposent pas le « mandat unique » puisqu'ils permettent le cumul d'une fonction nationale ou européenne avec un mandat local non

¹ Cette proposition de loi organique est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp109-697.html>

² Cette proposition de loi organique est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp110-647.html>

exécutif. À cet égard, la réforme ne remet pas en cause l'article L.O. 141 du code électoral créé par la loi n° 2000-294 du 5 avril 2000, limitant le cumul du mandat parlementaire avec un seul mandat local (conseil municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants, puis, à compter de mars 2014, d'au moins 1 000 habitants, conseil général, conseiller régional et mandats équivalents en Corse et outre-mer).

En outre, ne sont pas davantage modifiées les règles limitant actuellement le cumul entre mandats locaux. Cette question a d'ailleurs été récemment abordée par le rapport d'information du 12 février 2013 de nos collègues MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹.

Ayant adopté le principe de la réforme proposée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale l'a même renforcé en étendant le champ de l'incompatibilité aux fonctions « dérivées locales » et en limitant les hypothèses de cumul d'indemnités. En revanche, elle a supprimé en séance publique une disposition adoptée en commission afin de limiter à trois le nombre de mandats successifs au regard des doutes pesant sur la constitutionnalité d'une telle mesure.

1. Le champ des nouvelles incompatibilités parlementaires

Le projet de loi organique se borne à fixer une incompatibilité entre le mandat de député, de sénateur ou de représentant français au Parlement européen avec une fonction exécutive locale ou la présidence de l'organe délibérant lorsqu'elle est dissociée de l'exécutif local (**articles 1^{er} du projet de loi organique et du projet de loi**) : seraient ainsi concernées la fonction exécutive des collectivités territoriales de droit commun ou à statut particulier ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale mais également les fonctions au sein de ces collectivités publiques qui comprennent une délégation de fonctions (adjoint au maire, vice-président de conseil départemental, vice-président de conseil régional, vice-président d'EPCI, etc.). Poursuivant cette logique, la commission des lois de l'Assemblée nationale a élargi, à l'initiative de son rapporteur, le champ de l'incompatibilité aux fonctions de présidence et de vice-présidence au sein d'un syndicat mixte ainsi qu'aux EPCI sans fiscalité propre.

De même, la commission des lois de l'Assemblée nationale a complété ce dispositif en interdisant que des fonctions exécutives locales ne soient consenties à des parlementaires par le biais de délégation accordée par arrêté du maire, du président de conseil général, régional, ou du président de l'EPCI (**article 3 bis du projet de loi organique**).

¹ *Rapport d'information n° 365 (2011-2012) de MM. François-Noël Buffet et Georges Labazée, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité, 14 février 2012. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-365-notice.html>*

Afin d'éviter que le cumul du mandat parlementaire et des fonctions locales ne se reporte sur d'autres fonctions locales, la commission des lois de l'Assemblée nationale a étendu la règle d'incompatibilité (**articles 1^{er} ter du projet de loi organique et 2 bis du projet de loi**), avec des fonctions locales qui ne constituent pas directement l'exécutif d'une assemblée territoriale, ce que le rapporteur de l'Assemblée nationale qualifiait de fonctions « dérivées » de l'exécutif local (président, vice-président ou membre d'un conseil d'administration d'un établissement public local, d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, d'une société d'économie mixte locale (SEML), d'une société publique locale (SPL) ou d'une société publique locale d'aménagement ainsi que d'un office public d'habitations à loyer modéré). Dans le même esprit, des dérogations aux incompatibilités frappant un parlementaire leur permettant, dans des conditions précises, d'exercer des fonctions au sein d'organismes « satellites » dès lors qu'il représente sa collectivité et qu'il n'est pas rémunéré (**article 1^{er} quater**).

2. La limitation du cumul des indemnités perçues au titre des mandats électoraux et fonctions électives

Pendant de courtes périodes, un parlementaire peut être conduit à cumuler exceptionnellement des mandats ou fonctions qui relèvent normalement d'un régime d'incompatibilité, généralement pendant un mois afin qu'il choisisse le mandat ou la fonction qu'il souhaite abandonner. Dans ce cas, il perçoit les indemnités pour l'ensemble des mandats et fonctions qu'il détient pendant ce délai restreint au cours duquel le régime d'incompatibilité ne s'applique pas.

L'Assemblée nationale a souhaité mettre fin à cette dérogation sur le plan indemnitaire en interdisant le cumul d'indemnités au titre du mandat parlementaire avec celles conférées par les fonctions exécutives locales pendant le délais d'un mois au cours duquel l'élu concerné devrait faire cesser l'incompatibilité. Dans ce cas, il percevrait uniquement les indemnités liées au mandat parlementaire (**article 1^{er} du projet de loi organique**).

Suivant la même logique, cette règle est étendue en cas de passage du mandat de député à un mandat de sénateur (et inversement) ou d'un mandat de parlementaire national à un mandat de parlementaire européen, ainsi que pour les parlementaires se trouvant dans la même situation au regard des règles de cumul d'un mandat parlementaire et de mandats locaux (**article 1^{er} ter A du projet de loi organique**).

Le parlementaire ne percevrait donc que les indemnités liées au mandat parlementaire ainsi que, le cas échéant, celles qu'il pourrait percevoir du fait de l'application des règles de non-cumul. Il ne bénéficierait plus ainsi de l'ensemble des indemnités auxquelles il pourrait prétendre en raison de ce cumul provisoire de mandats et de fonctions.

3. Les modalités de mise en œuvre des incompatibilités

Sont transposées à la nouvelle incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale les modalités de résolution des incompatibilités entre mandats (**article 2 du projet de loi organique**). Le parlementaire qui se trouverait dans une situation d'incompatibilité avec une fonction exécutive locale serait tenu de la faire cesser en démissionnant du mandat ou de la fonction, 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 l'initiative de l'Assemblée nationale, la personne placée en situation d'incompatibilité ne serait plus libre de choisir entre son mandat parlementaire et sa fonction exécutive locale, mais contrainte de démissionner du mandat ou de la fonction antérieurement détenu. À défaut de démission dans le délai imparti, prendrait fin de plein droit le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne. En cas d'élections acquises le même jour, prendrait fin le mandat ou la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

L'Assemblée nationale a saisi l'occasion offerte par ce texte pour revoir les modalités de résolution des incompatibilités entre mandats en substituant à la liberté de choix de l'intéressé l'automaticité de la démission du mandat antérieurement détenu. En conséquence, elle a supprimé la priorité accordée au mandat national sur les mandats locaux dans l'hypothèse où l'intéressé n'aurait pas démissionné dans le délai imparti. À défaut d'option, ce serait donc le mandat acquis à la date la plus ancienne qui prendrait fin de plein droit, qu'il soit national (parlementaire) ou local – et non plus le mandat local le plus ancien, conformément au droit en vigueur.

4. L'extension du recours au suppléant en cas d'incompatibilité

Actuellement, le régime de remplacement des députés et des sénateurs élus au scrutin majoritaire prévoit qu'en cas de démission il doit être procédé à une élection partielle.

Devant l'augmentation du nombre des élections partielles consécutives aux démissions pour incompatibilité que les nouvelles règles laissent présager, le Gouvernement a souhaité étendre le recours au suppléant au-delà des quatre hypothèses actuellement envisagées (décès, acceptation de fonctions de membre du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits, prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement et acceptation de fonctions gouvernementales). Il proposait ainsi, dans son projet de loi initial, d'inverser la logique actuelle en faisant du remplacement par le suppléant la règle, et l'élection partielle, l'exception (**article 3 du projet de loi organique**). Cette dernière n'aurait trouvé à

s'appliquer qu'en cas d'annulation de l'élection ou de perte du mandat consécutive à une inéligibilité (déchéance ou démission d'office).

Tout en conservant cette nouvelle logique, l'Assemblée nationale n'a cependant pas estimé souhaitable d'étendre le recours au suppléant à tous les cas de démission, de façon à ce que seule une démission consécutive à une incompatibilité entre mandats ou entre mandat et fonction exécutive locale entraîne le remplacement par le suppléant.

5. L'entrée en vigueur et l'application territoriale de la réforme

Au terme d'un débat nourri et afin d'écartier tout risque d'inconstitutionnalité dont la réalité a pu être contestée, la prudence a conduit à différer l'entrée en vigueur du nouveau dispositif pour tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017 (**article 4 du projet de loi organique et article 3 du projet de loi**), ce que l'Assemblée nationale a approuvé.

Dans le même esprit, la commission des lois de l'Assemblée nationale a précisé afin de lever tout doute que les deux textes s'appliqueraient sur l'ensemble du territoire de la République (**article 3 ter du projet de loi organique et 2 bis du projet de loi**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

À titre personnel, votre rapporteur a fait part, devant votre commission, de son soutien à la réforme engagée par le Gouvernement appelant à adopter ces deux textes dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Pour votre rapporteur, le cumul du mandat parlementaire avec d'autres fonctions exécutives locales ne permet pas d'exercer le mandat parlementaire dans toute sa plénitude, la décentralisation ayant profondément bouleversé l'exercice des fonctions exécutives locales, et ce, y compris dans les plus petites communes, car les maires et leurs adjoints sont soumis à de nouvelles contraintes sans disposer de collaborateurs ou de services aussi étoffés que dans les grandes villes. Dans un souci de revalorisation du Parlement, ses membres doivent ainsi pouvoir se consacrer davantage aux missions que la Constitution lui confie.

Votre rapporteur s'est opposé à un traitement différencié entre sénateurs et députés, qui aurait pour effet de réserver à ces derniers les nouvelles dispositions du projet de loi organique. Jusqu'à présent, les uns et les autres sont soumis à un régime d'incompatibilités strictement identique. Certes, le Sénat, en vertu de l'article 24 de la Constitution, assure la représentation des collectivités territoriales de la République ; il assume

cependant une fonction généraliste à l'instar de l'Assemblée nationale. Sous couvert de la défense de la spécificité territoriale, un régime d'incompatibilités distinct pour les sénateurs de celui des députés pourrait justifier, aux yeux de votre rapporteur, une limitation du rôle du Sénat, à rebours de l'objectif poursuivi par les opposants de la réforme. Le Sénat exerçant des missions identiques et des prérogatives quasiment similaires à celle de l'Assemblée nationale, il est donc logique en retour que ses membres soient assujettis aux mêmes règles d'incompatibilité.

Cependant, votre commission a désapprouvé la réforme qui lui était soumise, rejetant le projet de loi organique et le projet de loi qui procèdent de la même logique.

Elle a d'abord regretté l'engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'une réforme ayant des incidences fondamentales sur l'équilibre institutionnel, notamment du bicamérisme.

Elle a ensuite estimé, dans sa majorité, que les comparaisons internationales n'étaient pas un argument recevable pour justifier la réforme dans la mesure où cette comparaison ne prenait pas en compte les autres différences institutionnelles qui caractérisent la France et qui sont intimement liées à la question du cumul des mandats et des fonctions. De même, le plus fort absentéisme des parlementaires disposant d'un mandat local ou d'une fonction exécutive locale est un argument contredit par de nombreux exemples.

Une majorité de votre commission a jugé l'incompatibilité parlementaire proposée trop restrictive en ce qu'elle prive un parlementaire d'une expérience au sein des collectivités territoriales ou de leurs groupements, lien jugé nécessaire pour une bonne appréhension des réalités locales.

En outre, il a été jugé paradoxal qu'une fonction exécutive locale, au service de l'intérêt général, ne puisse être exercée simultanément à un mandat parlementaire alors que la législation actuelle posait comme principe, sous réserves des incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires, la liberté d'exercer une profession privée.

S'agissant plus particulièrement du Sénat, la majorité de la commission a estimé que l'article 24 de la Constitution, en assignant à la Haute Assemblée la mission d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, plaidait en faveur du maintien d'un lien particulier entre les sénateurs et les élus locaux, qui ne peut mieux s'incarner que par l'exercice d'un mandat local ou d'une fonction exécutive locale parallèlement à un mandat parlementaire.

Votre commission n'a pas écarté cependant la nécessité de mieux encadrer la possibilité de cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale. Elle a souhaité une limitation plus rigoureuse du nombre de mandats et fonctions locaux exercés simultanément.

Enfin, votre commission s'est accordée sur la nécessité de promouvoir l'élaboration d'un véritable statut de l'élu local.

Pour ces raisons, après avoir adopté deux amendements visant à limiter au montant de l'indemnité parlementaire de base le montant de l'indemnité perçue par un parlementaire, y compris lorsqu'il détient un mandat local, ainsi qu'en cas de cumul entre mandats et fonctions locaux, votre commission n'a pas adopté les deux textes qui lui étaient soumis.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté les présents projets de loi.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi organique et du projet de loi déposés sur le Bureau du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

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

Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale

Créant un nouvel article L.O. 141-1 du code électoral, cet article fixe une incompatibilité entre le mandat de député ou sénateur et l'exercice de fonctions locales, essentiellement exécutives. Visant expressément les députés, cette disposition est rendue applicable aux sénateurs par l'article L.O. 297 du code électoral qui leur étend l'ensemble des incompatibilités relatives aux députés.

Actuellement, aucune règle spécifique n'interdit l'exercice concomitant d'un mandat parlementaire et d'une fonction au sein de l'organe exécutif d'une collectivité territoriale. Les députés et sénateurs ne sont donc visés par aucune incompatibilité qui leur serait propre mais restent soumis aux règles de droit commun qui interdisent d'exercer simultanément les fonctions de maire, de président du conseil général et de président du conseiller régional, comme le prévoit l'article L.O. 141 du code électoral.

Cette disposition institue donc une incompatibilité entre le mandat parlementaire et une série de fonctions électives qui, pour l'essentiel d'entre elles, correspondent à l'exercice de fonctions exécutives locales. En l'espèce, l'application de cette incompatibilité ne connaît pas d'exceptions en fonction de l'importance de la population des collectivités territoriales dont les mandats locaux sont concernés. Ainsi, contrairement à l'article L.O. 141 du code électoral relatif à la limitation du cumul entre mandats locaux, l'incompatibilité porterait sur tout mandat de maire sans distinction.

En premier lieu, serait interdit le cumul entre le mandat parlementaire et les fonctions de maire, de président du conseil départemental et de président de conseil régional, qui constituent l'organe exécutif des collectivités territoriales de droit commun. Par cohérence, l'interdiction viserait également les maires d'arrondissement, existant à Paris, à Marseille et à Lyon, ainsi que les maires délégués qui existent dans les communes déléguées créées au sein de communes nouvelles ou de communes associées. En revanche, à l'initiative de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a supprimé la référence au « maire de secteur », existant seulement à Marseille, au motif qu'il était déjà compris dans la notion de maire d'arrondissement.

L'intégration des maires d'arrondissement n'était pas évidente dans la mesure où ils exercent une fonction exécutive au sein d'une division administrative de la commune qui ne constitue pas une collectivité territoriale

comme l'a rappelé le juge constitutionnel. Cependant, ainsi que le relevait le rapporteur de l'Assemblée nationale, *« 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 »*.

Parallèlement, cette interdiction s'étendrait aux adjoints au maire, aux vice-présidents du conseil départemental ainsi qu'aux vice-présidents du conseil régional. Les personnes élues à ces fonctions locales exercent, sous la surveillance et la responsabilité du maire ou du président, une partie des fonctions exécutives de la collectivité territoriale. Comme l'observait le rapporteur de l'Assemblée nationale, citant son collègue Bernard Roman, les adjoints au maire et les vice-présidents de conseil départemental ou régional peuvent se voir retirer par le maire ou le président, à tout moment et sans motivation, la délégation de fonctions qu'ils ont reçue. S'ils sont élus par l'organe délibérant et ne peuvent, à ce titre, être révoqués de leurs fonctions par l'organe exécutif, ces élus sont cependant dans une situation de relative dépendance vis-à-vis du maire ou du président qui peut ainsi, par le retrait de la délégation de fonctions, vider de leur substance ces fonctions. Selon les mots du rapporteur de l'Assemblée nationale, *« cette précarité des délégations consenties par les présidents d'exécutifs locaux, inhérente aux fonctions d'adjoint ou de vice-président, devra nécessairement être prise en compte par le parlementaire lorsqu'il aura à choisir entre son mandat national et sa fonction exécutive locale »*.

Prenant en compte la montée en puissance du fait intercommunal, l'incompatibilité avec le mandat parlementaire s'appliquerait également aux présidents et vice-présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Applicables aux seuls fonctions au sein d'un EPCI à fiscalité propre (communauté de commune, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole ou syndicat d'agglomération nouvelle) dans le projet de loi proposé par le Gouvernement, le périmètre de l'incompatibilité a été considérablement élargi par la commission des lois de l'Assemblée nationale qui, suivant son rapporteur, a intégré l'ensemble des EPCI, y compris ceux ne disposant pas d'une fiscalité propre, c'est-à-dire les syndicats de communes¹. À l'appui de ce choix, le rapporteur de l'Assemblée nationale avance que l'importance des compétences qu'ils exercent en matière d'eau, d'électricité ou d'assainissement justifie cette prise en compte.

Dans le même esprit, la commission des lois a décidé, par l'adoption d'un amendement de son rapporteur, que l'incompatibilité concernerait la présidence et la vice-présidence d'un syndicat mixte². Cette personne morale de droit public peut regrouper des communes et des EPCI – on parle alors de syndicat mixte « fermé » - ou comporter en sus des autres collectivités territoriales ou personnes publiques – il est alors dit « ouvert » -, voire n'intégrer que des EPCI à fiscalité propre, formant ainsi un pôle métropolitain.

¹ En 2013, les syndicats de commune regroupent 9720 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) et 1302 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM).

² Le nombre de syndicats mixtes est estimé, en 2013, à 3283.

De même, un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde adopté en séance publique par l'Assemblée nationale a conduit à élargir ce périmètre aux sociétés d'économie mixte.

Enfin, cette règle d'incompatibilité serait étendue aux fonctions exécutives exercées au sein des collectivités à statut particulier actuelle (Corse) ou instaurées à compter des prochaines élections départementales et régionales en 2015 (Guyane et Martinique), aux collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Polynésie française et Wallis-et-Futuna), en Nouvelle-Calédonie et au sein des instances représentatives des Français établis hors de France (conseils consulaires et assemblée des Français de l'étranger).

L'incompatibilité s'appliquerait donc au président de l'organe exécutif local ou à l'ensemble des membres du gouvernement lorsque, comme en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, l'exécutif est collégial. Comme en métropole, le champ de l'incompatibilité comprendrait également les fonctions exécutives par délégation du président, comme les membres du conseil exécutif en Corse, en Martinique, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ou les vice-présidents d'assemblée de province en Nouvelle-Calédonie.

Le champ de l'incompatibilité retiendrait des fonctions locales ultramarines qui, sans être exécutives, présentent une « *importance significative* » pour reprendre les termes de l'étude d'impact jointe au projet de loi organique. Il en serait ainsi de la présidence et de la vice-présidence de l'assemblée délibérante, ce qui recouvre la fonction de président et de vice-président de l'assemblée de Corse, président et vice-président de l'assemblée de Guyane de même que de président et vice-président de l'assemblée de Martinique, président et vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, président et vice-président de l'assemblée de la Polynésie française, président et vice-président du conseil territorial à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon et de président et vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna.

Adoptant en séance publique un amendement de M. Philip Cordery et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a introduit une incompatibilité supplémentaire entre le mandat parlementaire et les fonctions de président de l'assemblée des Français de l'étranger¹ (AFE), de membre du bureau de l'AFE et de vice-président de conseil consulaire², alors même que l'AFE et les conseils consulaires, instaurés à compter de 2014, constituent des instances consultatives et non décisionnelles.

Enfin, à l'initiative de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a étendu l'incompatibilité aux fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi, le législateur disposant de la faculté prévue par l'article 72 de la

¹ Actuellement détenue par le ministre des affaires étrangères, la présidence de l'AFE sera confiée à compter du prochain renouvellement général en 2014 à un de ses membres élu par ses pairs.

² La présidence du conseil consulaire est confiée à un ambassadeur ou à un chef de poste consulaire.

Constitution de créer une collectivité *sui generis*, comme le prévoit le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles actuellement en discussion au Parlement s'agissant de la Métropole de Lyon. Cette disposition a été introduite en raison du développement d'une décentralisation « asymétrique », permettant ainsi d'intégrer automatiquement dans le périmètre de l'incompatibilité les futures fonctions créées par la loi sans appeler de dispositions spécifiques. Dans sa rédaction actuelle, cette disposition ne prend cependant pas en compte la situation où, comme actuellement en Corse, la collectivité territoriale à statut particulier aurait un président de l'assemblée délibérante qui ne formerait pas l'organe exécutif ; dans ce cas, seul le président de l'assemblée délibérante et non l'exécutif serait visé. Aussi une disposition expresse serait-elle nécessaire pour prendre en compte la fonction exécutive de cette collectivité.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement du groupe socialiste, républicain et citoyen, introduisant un dernier alinéa au nouvel article L.O. 141-1 du code électoral et empêchant le cumul des indemnités durant la période au cours de laquelle le parlementaire doit mettre fin à l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale.

Aussi, durant ce délai, un député ou un sénateur ne percevrait que l'indemnité parlementaire à laquelle il a droit en application de l'article 1^{er}, et éventuellement de l'article 2, de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958, ce qui éviterait qu'il puisse profiter, durant cette période, de l'indemnité liée à une fonction locale qu'en l'absence de contestation électorale, il ne pourrait plus détenir¹.

La période concernée par cette limitation du cumul d'indemnité couvre ainsi le délai de 30 jours ouvert par l'article L.O. 151 du code électoral pour permettre au parlementaire de se mettre en conformité avec la législation relative aux incompatibilités ou, en cas de contestation devant le juge de l'élection, jusqu'au jugement définitif statuant sur cette élection.

Si l'intention des auteurs de l'amendement est de n'exclure que l'indemnité perçue au titre de la fonction exécutive locale, votre rapporteur relève que, par la généralité de la formule retenue, la rédaction pourrait laisser à penser qu'est exclue, pour cette période, la perception de toute autre indemnité liée à un mandat, et que donc le parlementaire se verrait interdire, durant cette période, de cumuler son indemnité parlementaire avec une indemnité due au titre de l'exercice d'un mandat local, même non exécutif (conseil municipal, conseiller général, conseiller régional, etc.).

¹ En cas de contestation électorale, l'élection ne présente un caractère définitif qu'au moment du jugement définitif la confirmant. Le représentant de l'État ne peut d'ailleurs constater la démission d'office qu'après que le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

Article 1^{er} ter A

(art. L.O. 137, L.O 137-1 et L.O 141 du code électoral)

**Interdiction du cumul de plusieurs indemnités
liées à un mandat local, national ou européen**

Introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption en séance publique d'un amendement du groupe socialiste, républicain et citoyen, cet article interdit le cumul des indemnités perçues au titre de plusieurs mandats locaux, nationaux et européens.

Par cohérence, il étend ainsi à deux autres hypothèses existantes la règle créée à l'article 1^{er} du projet de loi organique et introduite au nouvel article L.O. 141-1 du code électoral, ce qui empêcherait un parlementaire de cumuler les indemnités dues au titre de son mandat parlementaire et de la fonction exécutive locale qu'il exerce pendant le délai au cours duquel il doit mettre fin à la situation d'incompatibilité ou pendant le délai jusqu'au jugement définitif du recours contre son élection.

Par conséquent, il complète, d'une part, l'article L.O 141 du code électoral qui limite pour les parlementaires à un le nombre de mandats locaux dont il dresse la liste, (conseiller municipal des communes de plus de 3500 habitants - puis de 1000 habitants à compter de 2014 -, conseiller général - puis départemental à compter de 2015 -, conseiller régional, etc.). Aussi, cet article propose d'ajouter que, durant la période de mise en conformité avec la législation ou le délai jusqu'au jugement définitif du recours contre l'élection, le parlementaire ne puisse percevoir que l'indemnité à laquelle il a droit en application de l'article 1^{er}, et éventuellement de l'article 2, de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 cumulée avec une seule indemnité liée à un autre de ses mandats locaux.

D'autre part, il étend la même règle en cas de succession d'un mandat de député et de sénateur ou inversement ainsi que d'un mandat de parlementaire national et de représentant français au Parlement européen. En cas de recours contentieux contre l'élection d'un député, d'un sénateur ou d'un représentant français au Parlement européen, l'intéressé conserve son ancien mandat le temps qu'un jugement définitif intervienne. Cependant, les articles L.O. 137 et L.O. 137-1 lui interdisent de participer aux travaux de l'assemblée à laquelle il appartenait précédemment, le présent article complétant ces dispositions de sorte que l'intéressé ne perçoive plus l'indemnité liée au mandat précédent.

Ces dispositions rejoignent celles récemment adoptées par le Sénat lors de la discussion en première et nouvelle lecture du projet de loi organique relatif à la transparence de la vie publique et qui interdisent à un parlementaire nommé membre du Gouvernement de percevoir les indemnités liées au mandat parlementaire pendant le mois au cours duquel il continue à être considéré comme membre de son assemblée d'origine.

Article 1^{er} ter

(art. L.O. 147-1 [nouveau] du code électoral)

**Incompatibilité entre le mandat parlementaire
et une fonction dérivée d'un mandat local**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur, cet article crée une incompatibilité supplémentaire entre le mandat parlementaire et des fonctions locales dites « dérivées ». Citant le rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, le rapport de notre collègue député Christophe Borgel définit ces fonctions comme « *toutes les fonctions même non exécutives, qui peuvent être exercées es qualités par des élus locaux* ».

Créant un nouvel article L.O. 147-1 au sein du code électoral, cette disposition excède l'objet premier de la réforme proposée par le Gouvernement qui concernait uniquement les fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales ou de leurs groupements mais en prolonge néanmoins l'esprit. Pour justifier son amendement, le rapporteur de l'Assemblée nationale relevait que « *sans constituer des fonctions exécutives au sens strict, certaines de ces fonctions n'en sont pas moins aussi éminentes que prenantes et donc difficilement compatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire* ». Il ressort également des débats en séance publique qu'il est apparu à l'Assemblée nationale que l'exercice de ces fonctions par un parlementaire qui ne pourrait plus légalement participer à la direction d'une collectivité territoriale ou d'un de ses groupements romprait le lien souhaitable entre les fonctions exécutives locales et les fonctions concernées.

Aussi, serait incompatible avec un mandat parlementaire les fonctions de président, vice-président ou membre du conseil d'administration d'un établissement public local, ce qui regroupe un nombre important de personnes publiques tels que les établissements publics locaux d'enseignement, les caisses des écoles, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les offices publics d'habitat, les établissements publics fonciers locaux, les services départementaux d'incendie et de secours, certaines agences de développement créées par les collectivités territoriales et leurs groupements, etc.

Dans le même esprit, cette incompatibilité porterait sur les mêmes fonctions au sein du conseil d'administration du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Toujours suivant la même logique, seraient incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de président, vice-président ou membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement.

Adoptant en séance publique un amendement du député Francis Vercamer, l'Assemblée nationale a ajouté à cette liste de fonctions frappées d'incompatibilité avec le mandat parlementaire celles de président, vice-président et membres d'un organisme d'habitations à loyer modéré qui ne sont pas,

contrairement aux offices publics de l'habitat, des établissements publics locaux mais des organismes de droit privé.

Conformément aux règles prévues aux articles L.O. 151-1 et L.O. 151-2 du code électoral pour les incompatibilités professionnelles, le parlementaire frappé par cette incompatibilité disposerait d'un délai d'un mois pour choisir entre son mandat et sa fonction avec, le cas échéant, la possibilité pour le Bureau de l'assemblée concernée, le ministre de la justice ou le parlementaire concerné de saisir le Conseil constitutionnel pour lever un doute sur la compatibilité entre ces activités. À défaut d'option dans le délai imparti, le Conseil constitutionnel pourrait être déclaré démissionnaire d'office à la demande du Bureau de l'assemblée concernée ou du ministre de la justice.

Article 1^{er} quater

(art. L.O. 148 du code électoral)

Suppression de dérogations aux incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur et du député Lionel Tardy, cet article abroge l'article L.O. 148 du code électoral prévoyant la possibilité pour les parlementaires d'exercer, par exception, des activités frappées d'incompatibilité avec le mandat parlementaire. Il tire ainsi partiellement les conséquences de l'article 1^{er} *ter* du présent projet de loi organique qui interdit le cumul du mandat parlementaire et de fonctions locales.

Actuellement, les articles L.O. 146 et L.O. 147 du code électoral fixent des incompatibilités professionnelles interdisant aux parlementaires d'exercer des fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration ou de conseil de surveillance, de président ou membre du directoire, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant dans des sociétés ou entreprises ayant, de manière générale, un lien avec la puissance publique ou d'accepter, en cours de mandat, d'exercer la fonction de membre d'un conseil d'administration ou de surveillance de ces sociétés ou entreprises.

Par dérogation à ces dispositions, l'article L.O. 148 crée des exceptions à ces incompatibilités, permettant ainsi à un parlementaire :

- de représenter une collectivité territoriale au sein d'organisme n'ayant pour objet propre ni de faire ni de distribuer des bénéfices, à la condition que le parlementaire soit membre de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale représentée, qu'il soit désigné par l'assemblée délibérante à laquelle il appartient et que les fonctions ainsi exercées ne soient pas rémunérées ;

- d'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, à la condition que ces fonctions ne soient pas rémunérées.

Aux yeux du rapporteur de l'Assemblée nationale, cette abrogation est justifiée, en partie, par la cohérence avec l'incompatibilité instaurée par

l'article 1^{er} *ter* entre le mandat parlementaire et les fonctions « dérivées » locales, notamment au sein des sociétés d'économie mixte locale ou des organismes d'habitations à loyer modéré. De surcroît, elle contribuerait à simplifier le régime des incompatibilités professionnelles, l'article L.O. 148 du code électoral apportant des dérogations qui apparaissent au rapporteur de l'Assemblée nationale « *peu claires* » et source de multiples interprétations. Enfin, « *elle témoignerait de ce que la réglementation des incompatibilités mérite d'être déconnectée de la question des rémunérations* », les dérogations aux incompatibilités qui seraient supprimées étant actuellement non rémunérées.

Article 2

(art. L.O. 151 du code électoral)

Modalités de résolution de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales

Cet article modifie l'article L.O. 151 du code électoral relatif à la mise en œuvre des incompatibilités entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement apportait deux modifications à l'article en cause, qui avait déjà été profondément remanié par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs. Cette dernière avait en effet réuni au sein d'un même article les dispositions applicables à la résolution des incompatibilités entre mandats au titre de l'article L.O. 141 du code électoral, que ces incompatibilités soient constatées au moment de l'élection au Parlement ou postérieurement, à la suite d'élections locales, le second cas étant auparavant envisagé au sein d'un autre article¹.

Dans sa version initiale, l'article 2 procédait tout d'abord à un **toiletage de l'article L.O. 151** en supprimant son dernier alinéa devenu inutile à la suite de la modification de la rédaction du premier alinéa de l'article par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 précitée. Le reste du texte en vigueur devenait un I.

En second lieu, l'article 2 du projet de loi complétait l'article L.O. 151 par un **II introduisant des dispositions symétriques à celles du I mais applicables en cas d'incompatibilité avec des fonctions exécutives locales, au titre du nouvel article L.O. 141-1**. La loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 avait en effet réécrit l'article L.O. 151 de façon à ne viser que les incompatibilités prévues à l'article L.O. 141, et non plus l'ensemble des incompatibilités prévues par le code électoral, les incompatibilités avec certaines fonctions figurant désormais à l'article L.O. 151-1. Le II prévoyait ainsi que le parlementaire qui se trouverait dans un des nouveaux cas d'incompatibilité serait tenu de le faire cesser 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. Ainsi

¹ Cf. rapport de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique relatif à l'élection des députés et sénateurs (n° 311, 2010-2011).

seraient résolues aussi bien l'incompatibilité née de l'élection au Parlement que celle résultant de l'élection à une fonction exécutive locale. La personne placée en situation d'incompatibilité serait libre de choisir entre son mandat parlementaire et sa fonction exécutive locale ; toutefois, à défaut d'option dans le délai imparti, prendrait fin de plein droit le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne.

L'Assemblée nationale a profondément modifié ce dispositif, **la principale modification consistant à supprimer la liberté de choix du parlementaire en situation de cumul par l'introduction de l'obligation de conserver le dernier mandat ou la dernière fonction exécutive acquis.** L'Assemblée nationale a ainsi substitué à la démission du parlementaire du mandat ou de la fonction « *de son choix* » la démission du mandat ou de la fonction « *qu'il détenait antérieurement* ». Un sénateur qui serait élu maire devrait en conséquence obligatoirement démissionner de son mandat parlementaire et, inversement, un président de conseil départemental ou régional élu député devrait démissionner de sa fonction exécutive.

Cette modification substantielle est motivée par la volonté de « *rationaliser et de responsabiliser les candidatures aux élections en limitant de façon préventive les situations de cumul et les " candidatures insincères "* ». L'objectif est de mettre un terme à la pratique dite de la « locomotive » qui consiste à placer en tête de liste, afin de la faire bénéficier de sa notoriété, une personnalité, qui n'aurait cependant pas l'intention d'exercer son mandat et en démissionne sitôt élue. L'enjeu est donc la sincérité du scrutin : le nouveau dispositif permettrait de garantir le respect du choix des électeurs. Cela revient en outre à aligner les modalités de résolution de l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale sur celles prévues en cas de cumul de mandats locaux par l'article L. 46-1 du code électoral.

S'agissant plus spécialement de l'élection à une fonction exécutive locale sans que l'élu n'ait été candidat¹, la jurisprudence admet dans ces cas que l'intéressé décline la fonction qui lui est conférée soit avant la levée de la séance au cours de laquelle s'est tenue l'élection, soit après sa clôture. Pour éviter que leur élection à des fonctions exécutives locales qu'ils n'auraient pas briguées ne contraigne des députés et sénateurs à démissionner de leur mandat parlementaire, il devrait être entendu que la renonciation à une fonction acquise dans ces circonstances particulières ne serait pas rendue impossible par les futures dispositions du II de l'article L.O. 151.

Dès lors que la liberté de choix des élus était écartée au profit de la chronologie de l'acquisition des mandat et fonction exécutive locale, il était nécessaire d'envisager l'hypothèse d'élections acquises le même jour, bien que, de l'aveu même du rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, elle fût peu probable. Pour ce faire, la commission des lois de l'Assemblée nationale s'est inspirée du troisième alinéa de l'article L.O. 151

¹ En vertu des jurisprudences *Chapdeuil pour l'élection du maire et département de Guyane pour l'élection du président du conseil général*, il n'y a pas d'obligation de candidature à ces deux fonctions, de sorte que peut être élu maire ou président d'un conseil général un conseiller municipal ou général qui ne se serait pas porté candidat à la fonction.

actuellement en vigueur, qui prévoit, dans l'hypothèse où le parlementaire n'aurait pas opté dans le délai de trente jours, qu'« *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.* » Elle a ainsi **complété le dispositif prévu pour résoudre les incompatibilités entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale en disposant qu'en cas d'élections acquises le même jour serait mis un terme au mandat ou à la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.** Ce nouveau critère serait retenu non seulement dans les cas où l'intéressé n'aurait pas démissionné dans le délai imparti, mais également pour déterminer le mandat ou la fonction duquel il devrait démissionner dans ce délai.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a par ailleurs profité de la réécriture de l'article L.O. 151 pour **apporter au régime des incompatibilités entre mandats au titre de l'article L.O. 141 des modifications substantielles.**

En premier lieu, par coordination avec le nouveau régime d'incompatibilité « mandat-fonction exécutive locale », elle a substitué à l'option entre tous les mandats l'automatisme de la perte d'un des mandats détenus antérieurement, laissant tout de même à l'intéressé le libre choix entre ces mandats puisque le texte n'impose pas la perte du mandat le plus anciennement acquis, mais seulement, dans le cas d'élections acquises le même jour, du mandat acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

En second lieu, revenant sur une disposition introduite à son initiative dans la loi n° 2011-410 du 14 avril 2011, la commission des lois de l'Assemblée nationale a supprimé la priorité accordée au mandat national sur les mandats locaux dans l'hypothèse où l'intéressé n'aurait pas démissionné dans le délai imparti. À défaut de démission, ce serait donc le mandat acquis à la date la plus ancienne qui prendrait fin de plein droit, qu'il soit national, c'est-à-dire parlementaire, ou local, et non plus le mandat local le plus ancien conformément au droit en vigueur.

Par ces modifications, **l'Assemblée nationale a donc achevé d'aligner le régime applicable au mandat parlementaire sur celui des autres mandats, le mandat parlementaire perdant toute spécificité.**

Article 2 bis

(art. L.O. 136-3 du code électoral)

Clarification du droit applicable en cas d'élection à l'issue de manœuvres frauduleuses

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, cet article supprime une mention sans objet au sein de l'article L.O. 136-3 du code électoral.

L'article L.O. 136-3 du code électoral permet au Conseil constitutionnel, juge de l'élection des députés et des sénateurs, de déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans et pour l'ensemble des élections, le candidat qui a

accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin, ce qui le conduirait conséquemment à annuler l'élection du candidat. Cette disposition introduite dans le droit positif, à l'initiative de votre commission, par l'article 17 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, fait suite aux conclusions de son groupe de travail sur le bilan de la législation électorale.

Or, cette disposition mentionne l'hypothèse où le Conseil constitutionnel déclarerait démissionnaire d'office un candidat pour le motif précité, ce qui suppose qu'il ne serait pas saisi directement par le biais d'une protestation électorale contre les opérations de scrutin. Cependant, cette éventualité ne peut se réaliser car, comme le précise le premier alinéa de l'article L.O. 136-3 du code électoral, le Conseil constitutionnel n'est conduit à prononcer cette inéligibilité que « *saisi d'une contestation contre l'élection* ». Cette mention sur le cas de la démission d'office est effectivement sans objet et peut dès lors être supprimée.

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'incompatibilité avec le mandat parlementaire

Cet article vise à étendre le recours au suppléant lorsque le mandat d'un parlementaire élu au scrutin majoritaire prend fin en raison d'une incompatibilité. Les sénateurs élus au scrutin de liste ne sont en effet pas concernés par cette disposition dans la mesure où l'article L.O. 320 du code électoral prévoit que le sénateur élu à la représentation proportionnelle dont le mandat a cessé pour quelque cause que ce soit est remplacé par son suivant de liste. Il n'est procédé à une élection partielle qu'en cas d'épuisement de la liste, conformément à l'article L.O. 322 du même code. Pour les députés et sénateurs élus au scrutin majoritaire en revanche, il existe deux modes pour pourvoir un poste devenu vacant : l'élection partielle ou, par exception, le remplacement par le suppléant.

Dans leur rédaction en vigueur, l'article L.O. 176 du code électoral pour les députés et son corollaire pour les sénateurs élus dans les départements à scrutin majoritaire, l'article L.O. 319, énumèrent de façon limitative les cas dans lesquels un parlementaire est remplacé par son 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'acceptation de fonctions gouvernementales – auquel cas, le remplacement n'est que temporaire, contrairement aux hypothèses précédentes¹.

Dans toutes les autres hypothèses, en particulier la démission, et conformément aux articles L.O. 178 et L.O. 322 du code électoral, il doit être procédé à une élection partielle dans un délai de trois mois, à moins que la cessation du mandat ne soit intervenue dans un délai de douze mois avant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale ou le renouvellement partiel du Sénat, auquel cas le siège demeure vacant jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'assemblée².

À droit constant, la multiplication des situations d'incompatibilité résultant de l'interdiction du cumul d'un mandat et d'une fonction exécutive locale, et obligeant le parlementaire à démissionner, aurait donc pour conséquence une augmentation du nombre d'élections partielles à organiser. C'est pourquoi l'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique n'estime pas souhaitable le maintien du régime actuel de remplacement des parlementaires. Cela risquerait en effet d'aboutir à l'organisation d'élections partielles à la suite de chaque élection locale, soit quasiment tous les ans, ce qui non seulement nuirait à la stabilité des institutions et partant au travail parlementaire et gouvernemental, mais pourrait également conduire à une lassitude des électeurs dont le taux de participation aux élections partielles est traditionnellement plus faible que pour les élections générales.

S'appuyant sur la rédaction très ouverte de l'article 25 de la Constitution qui se borne à renvoyer à la loi organique la fixation des « *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* », le Gouvernement proposait donc à l'article 3 de **renverser la logique actuelle des articles L.O. 176 et L.O. 319 en faisant du remplacement par le suppléant la règle, et le recours à des élections partielles, l'exception**. Ainsi, n'aurait conduit à l'organisation d'une élection partielle que la cessation de mandat résultant d'une décision juridictionnelle ayant abouti soit à l'annulation de l'élection en cas de contestation, soit, en l'absence de contestation de l'élection ou au cours du mandat, à la déclaration d'inéligibilité du candidat proclamé élu entraînant la

¹ « 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. » L'article L.O. 319 reprend les mêmes dispositions pour les sénateurs élus au scrutin majoritaire.

² « Art. L.O. 178. – En cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription, dans les cas de vacance autres que ceux qui sont mentionnés à l'article LO 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. / Toutefois, il n'est procédé à aucune élection partielle dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. » L'article L.O. 322 reprend les mêmes dispositions pour les sénateurs.

déchéance de son mandat en application de l'article L.O. 136 du code électoral¹ ou sa démission d'office en vertu des articles L.O. 136-1 (non-respect des règles de financement des campagnes électorales)² et L.O. 136-3 (manœuvres frauduleuses ayant vicié la sincérité du scrutin)³ du même code. L'objectif du Gouvernement était en effet de limiter le recours aux élections partielles dans les seuls cas où le scrutin aurait été vicié. La situation de cumul ne viciant pas l'élection, il n'y aurait pas eu lieu de procéder à des élections partielles.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé l'extension du recours au suppléant envisagée par le Gouvernement trop large. Suivant à la lettre l'étude d'impact qui indique que « *les cas pouvant donner lieu au remplacement doivent pouvoir a minima être ouverts à la démission pour cause de cumul* », elle a souhaité cantonner la modification du régime du remplacement des parlementaires élus au scrutin majoritaire à la seule conséquence du changement du régime des incompatibilités. Aussi a-t-elle **maintenu le principe selon lequel la démission, de sa propre initiative, d'un député ou d'un sénateur élu au scrutin majoritaire entraîne l'organisation d'une élection partielle, seule la démission liée à une situation de cumul de mandats ou de fonction exécutive locale pouvant, par exception, donner lieu au remplacement par le suppléant.**

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale conserve donc l'inversion de la logique des articles L.O. 176 et L.O. 319 souhaitée par le Gouvernement et faisant du remplacement la règle et de l'élection partielle l'exception, et **ouvre le recours au suppléant dans deux nouvelles hypothèses** qui s'ajoutent aux quatre précédemment énumérées :

- la **démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel**, en application de l'article L.O. 136-2 du code électoral, à l'encontre d'un parlementaire n'ayant pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article L.O. 135-1 du même code, ainsi que, en application des articles

¹ « 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. ».

² « Art. L.O. 136-1. – 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. / (...) 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. [...] ».

³ « Art. L.O. 136-3. – 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. / (...) 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. ».

L.O. 151-2 et L.O. 151-3 du même code, à l'encontre d'un parlementaire ne s'étant pas conformé aux obligations liées aux incompatibilités professionnelles¹ ;

- la **démission – sous-entendue « à l'initiative du parlementaire »** –, **consécutives à une incompatibilité entre mandats ou entre mandat et fonction exécutive locale**. La rédaction retenue liste ainsi les incompatibilités prévues aux articles L.O. 137 (interdiction du cumul des mandats de député et de sénateur), L.O. 137-1 (interdiction du cumul des mandats de député et de représentant au Parlement européen), L.O. 141 (interdiction du cumul d'un mandat de député avec plus d'un mandat local), ainsi qu'au futur article L.O. 141-1 (interdiction du cumul d'un mandat de député avec une fonction exécutive locale) – toutes incompatibilités rendues applicables au mandat de sénateur par l'article L.O. 297 du code électoral.

Le recours au suppléant n'est en conséquence exclu qu'en cas d'annulation de l'élection, de déchéance, de démission d'office prononcée sur le fondement de l'article L.O. 136-1 du code électoral, ou de démission motivée par toute autre considération, qu'elle réponde à des motifs de pure convenance personnelle ou résulte d'une incompatibilité professionnelle en vertu de l'article L.O. 151-1 du code électoral.

Tableau récapitulatif des modalités de remplacement des députés (L.O. 176) et sénateurs élus au scrutin majoritaire (L.O. 319) prévues par l'article 3 du projet de loi organique

| Cause de la fin de mandat | Article du code électoral | Modalité de remplacement |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Décès | L.O. 176 (ancienne rédaction) | Remplacement par le suppléant |
| Acceptation des fonctions de membre du Conseil constitutionnel | L.O. 176 (ancienne rédaction) | Remplacement par le suppléant |
| Acceptation des fonctions de Défenseur des droits | L.O. 176 (ancienne rédaction) | Remplacement par le suppléant |
| Prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement | L.O. 176 (ancienne rédaction) | Remplacement par le suppléant |
| Acceptation de fonctions gouvernementales | L.O. 176 (ancienne rédaction) | Remplacement par le suppléant |

¹ L'Assemblée nationale ayant supprimé, à l'article 2 bis, la possibilité pour le Conseil constitutionnel de déclarer démissionnaire d'office le parlementaire ayant accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin en vertu de l'article L.O. 136-3 du code électoral, elle a, par coordination, supprimé la référence à cet article à l'article 3.

| Cause de la fin de mandat | Article du code électoral | Modalité de remplacement |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| INÉLIGIBILITÉ | | |
| Annulation de l'élection | L.O. 136-1 et L.O. 136-3 | Élection partielle |
| Déchéance | L.O. 136 | Élection partielle |
| Démission d'office (non-respect des règles de financement des campagnes électorales) | L.O. 136-1 | Élection partielle |
| Démission d'office (non-dépôt d'une déclaration de patrimoine <i>et déclaration d'intérêts et d'activités</i>) | L.O. 136-2 | Remplacement par le suppléant |
| INCOMPATIBILITÉ MANDAT-MANDAT / FONCTION EXECUTIVE LOCALE (L.O. 151) | | |
| Démission pour incompatibilité député-sénateur | L.O. 137 | Remplacement par le suppléant |
| Démission pour incompatibilité député /sénateur – représentant au Parlement européen | L.O. 137-1 | Remplacement par le suppléant |
| Démission pour incompatibilité député /sénateur – plus d'un mandat local | L.O. 141 | Remplacement par le suppléant |
| Démission pour incompatibilité député /sénateur – fonction exécutive locale | L.O. 141-1 (nouveau) | Remplacement par le suppléant |
| INCOMPATIBILITÉ MANDAT-FONCTION PROFESSIONNELLE et assimilées (L.O. 151-1) | | |
| Démission pour incompatibilité député /sénateur – membre du Conseil économique, social et environnemental | L.O. 139 | Élection partielle |
| Démission pour incompatibilité député /sénateur – magistrat | L.O. 140 | Élection partielle |
| Démission pour incompatibilité député /sénateur – fonction publique non élective et fonctions diverses | L.O. 142, L.O. 143, L.O. 145, L.O. 146, L.O. 146-1, L.O. 147, L.O. 147-1 (nouveau) | Élection partielle |
| Démission d'office (incompatibilité mandat-profession) | L.O. 151-2 | Remplacement par le suppléant |
| Démission d'office (non-respect des prescriptions des articles L.O. 149 et L.O. 150 et non-dépôt d'une déclaration d'activité professionnelle) | L.O. 151-3 | Remplacement par le suppléant |

Votre rapporteur remarque que ces dispositions conduisent à une dissymétrie entre incompatibilités « mandat-mandat/fonction exécutive locale » et « mandat-fonction professionnelle », les premières amenant dans tous les cas au remplacement par le suppléant tandis que les secondes aboutissent tantôt à une élection partielle, lorsque le parlementaire se met en règle avec la législation de sa propre initiative, tantôt au remplacement par le suppléant, lorsqu'intervient le Conseil constitutionnel pour déclarer le parlementaire démissionnaire d'office.

Pour justifier cette distinction, l'Assemblée nationale avance qu'une démission, qu'elle soit motivée par une incompatibilité professionnelle ou par convenance personnelle, « *apparaît comme un choix discrétionnaire, rompant le lien entre l'élu et les électeurs, qui justifie que ces derniers soient rappelés aux urnes* ».

En tout état de cause, il serait désormais nécessaire de prendre en compte les motivations, devenues obligatoires, des parlementaires démissionnaires afin d'en déterminer les effets juridiques.

Article 3 bis

(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

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, cet article complète le dispositif des incompatibilités entre mandat parlementaire et fonctions exécutives locales en empêchant que de telles fonctions soient attribuées à des parlementaires non plus par l'élection aux fonctions énumérées aux articles 1^{er} et 1^{er} *ter*, mais par le biais de délégation. Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux députés et sénateurs qu'aux représentants français au Parlement européen, qui font l'objet du projet de loi ordinaire.

Complétant l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, le 1^o interdit que dans une commune, un membre du conseil municipal exerçant un mandat de parlementaire national ou européen reçoive ou conserve, par arrêté du maire, une délégation. Sont toutefois exclues de cette prohibition les délégations de fonctions exécutives expressions de compétences exercées par le maire au nom de l'État, comme la célébration de mariage par exemple.

Les 2^o et 3^o interdisent de même de telles délégations au sein du conseil général – puis, à compter de 2015, départemental – et régional, en modifiant les articles L. 3221-3 et L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales.

Le 4^o étend cette interdiction au sein des bureaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales prévoyant en effet la possibilité de délégation de fonctions exécutives à tout membre du bureau d'un EPCI par arrêté du président de celui-ci.

Votre rapporteur observe que cette disposition relève de la loi ordinaire plutôt que de la loi organique.

Article 3 ter A

(art. 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.)

**Plafonnement du montant des indemnités
perçues par les parlementaires**

Introduit par l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative de son rapporteur, cet article opère une coordination au sein de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958. Comme l'article 1^{er} *ter* du présent projet de loi organique interdit le cumul entre le mandat parlementaire et la présidence d'une société d'économie mixte locale, la mention de cette fonction au sein de la disposition limitant le cumul des rémunérations et indemnités perçues par les membres du Parlement devient sans objet.

Adoptant un amendement de notre collègue Gaëtan Gorce, votre commission a modifié la rédaction de l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 afin d'autoriser un parlementaire à percevoir son indemnité parlementaire, à l'exclusion d'une autre indemnité liée à un mandat local. Cette règle n'est pas privée d'objet par le présent projet de loi organique puisqu'il serait toujours possible de cumuler un mandat local non exécutif avec le mandat parlementaire.

Une telle disposition avait été adoptée par votre commission le 24 avril dernier lorsqu'elle avait examiné une proposition de loi organique déposée par nos collègues du groupe RDSE.

Article 3 ter

**Application de la loi organique dans les collectivités
régies par le principe de spécialité législative**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, cet article étend sur « *l'ensemble du territoire de la République* » le présent projet de loi organique « *afin de lever tout doute quant à son application outre-mer* » selon les termes du rapporteur de l'Assemblée nationale.

En effet, lorsqu'une loi organique ne relève pas de la catégorie des « lois de souveraineté », une mention expresse de la part du législateur est nécessaire pour permettre son application dans les trois collectivités françaises de l'océan Pacifique, régies par un principe de spécialité législative : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna.

Article 4

Entrée en vigueur

Cet article fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi organique. Il prévoit 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. »

La question de la date d'entrée en vigueur de cette réforme a été longuement débattue. Le débat s'est cristallisé non tant sur l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux nouvelles incompatibilités, que sur celles relatives à leur résolution et plus précisément à leurs conséquences en termes de remplacement des élus en situation de cumul. Était ainsi en jeu la constitutionnalité d'une extension, par le législateur organique, du recours au suppléant pour le remplacement des parlementaires élus au scrutin majoritaire en cours de mandat. Eu égard à « *la jurisprudence limitative du Conseil constitutionnel sur les modifications apportées à des mandats en cours* » et devant le risque qu'une entrée en vigueur trop précoce ferait courir à cette réforme, le Gouvernement a choisi de différer son entrée en vigueur de façon à ce qu'elle **ne s'applique qu'à l'issue des mandats parlementaires en cours**.

Par ailleurs, ainsi que l'indique l'étude d'impact, le Gouvernement a certes opté pour que cette réforme entre en vigueur dans toutes ses composantes (incompatibilités et modalités de remplacement, mandat de député, de sénateur et de représentant au Parlement européen) **à compter d'une date unique**. Cependant, la rédaction de l'article 4 permet de retenir des **dates d'effectivité différentes selon les mandats**. En effet, le premier renouvellement suivant le 31 mars 2017 devrait avoir lieu :

- en **juin 2017 pour l'Assemblée nationale**, date à laquelle aucun député ne pourrait plus cumuler son mandat avec une fonction exécutive locale et disposerait d'un délai de trente jours suivant son élection pour démissionner de sa fonction exécutive locale ou d'un de ses mandats antérieurement détenus ;

- en **septembre 2017 pour le Sénat**.

En raison du renouvellement par moitié du Sénat, seule la série 1 sera renouvelée à cette date, la série 2 ayant été renouvelée en septembre 2014. Pour autant, **les nouvelles incompatibilités et les nouvelles règles de remplacement des sénateurs élus au scrutin majoritaire entreraient en vigueur à cette date aussi bien pour les sénateurs de la série 1 que pour ceux de la série 2**. Ces derniers verraient donc les règles changer au cours de leur mandat ; toutefois, la réforme devant être adoptée avant leur élection, le principe de prévisibilité de la règle serait respecté.

Les conséquences de l'entrée en vigueur de la réforme diffèreraient cependant selon la série à laquelle les sénateurs appartiennent.

Les sénateurs de la série 1 disposeraient, comme les députés, d'un délai de trente jours suivant leur élection pour démissionner de leur fonction exécutive locale ou d'un de leurs mandats détenus antérieurement.

Les sénateurs de la série 2 en revanche ne disposeraient pas d'un tel délai, l'article L.O. 151 précisant que celui-ci court à compter de la date de proclamation des résultats de l'élection ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. À défaut de disposition spécifique, les sénateurs de la série 2 devraient donc démissionner immédiatement de leur fonction ou de leur mandat détenus antérieurement, sauf si

le délai de trente jours n'était pas encore échu depuis la dernière élection les mettant en situation d'incompatibilité, auquel cas ils disposeraient du délai restant à courir pour démissionner. En outre, dans le cas des sénateurs de la série 2, jusqu'à trois années s'étant écoulées depuis la proclamation de leur élection au Sénat, le mandat acquis à la date la plus ancienne et dont il devrait obligatoirement démissionner pourrait être le mandat parlementaire ; il serait alors remplacé par leur suppléant en cas d'élection au scrutin majoritaire.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté le projet de loi organique.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi organique déposé sur le Bureau du Sénat.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

(art. 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977

relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

Incompatibilité entre le mandat de représentant français au Parlement européen et les fonctions exécutives locales

Réécrivant l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, cet article fixe une incompatibilité entre le mandat de représentant français au Parlement européen et l'exercice de fonctions locales, exécutives ou non. En outre, il prévoit les modalités de mise en œuvre de ces incompatibilités.

De manière générale, cet article transpose les dispositions adoptées au sein du projet de loi organique pour les parlementaires nationaux à leurs homologues siégeant au sein du Parlement européen, l'Assemblée nationale ayant adopté plusieurs amendements de son rapporteur tirant les conséquences dans le projet de loi ordinaire des modifications opérées dans le projet de loi organique.

Ainsi, les représentants français au Parlement européen seraient assujettis à la même incompatibilité avec les fonctions locales, exécutives et « dérivées », prévues aux nouveaux articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1 du code électoral introduits respectivement par les articles 1^{er} et 1^{er} *ter* du projet de loi organique.

Votre rapporteur souligne que les représentants français au Parlement européen ont connu entre 2000 et 2003 une incompatibilité de leur mandat avec les fonctions de maire, président de conseil général et de conseil régional, à la différence des parlementaires nationaux, une disposition organique en ce sens n'ayant pu être adoptée en raison de l'opposition du Sénat. Le Conseil constitutionnel avait admis cette différence de traitement entre parlementaires nationaux et parlementaires européens au motif que « *les compétences spécifiques exercées par le Parlement européen sont différentes de celles de l'Assemblée nationale et du Sénat de la République, qui participent à l'exercice de la souveraineté nationale en vertu de l'article 3 de la Constitution* ».

L'article propose également de réunir au sein de l'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 l'ensemble des incompatibilités entre le mandat de représentant français au Parlement européen et les mandats locaux, actuellement réparties entre l'article 6-3 pour les élus déjà membres du Parlement européen et l'article L. 46-2 du code électoral pour les élus locaux devenant représentant français au Parlement européen. Comme l'explique le rapporteur de l'Assemblée nationale, une dissymétrie existe conduisant à ce que, dans le premier cas, l'incompatibilité ne frappe que les titulaires d'un mandat de conseiller municipal

des communes de plus de 3 500 habitants, comme les parlementaires nationaux, et dans le second cas, les titulaires du même mandat dans l'ensemble des communes.

La rédaction proposée par le Gouvernement permet d'harmoniser le régime des incompatibilités applicables aux représentants français au Parlement européen en l'alignant sur celui des parlementaires nationaux prévu à l'article L.O. 141 du code électoral.

Adoptant un amendement de son rapporteur, la commission des lois de l'Assemblée nationale a cependant abaissé le seuil de 3 500 habitants à 1 000 habitants, mesure de coordination rendue nécessaire par la modification du seuil démographique permettant de distinguer le mode de scrutin applicable à l'élection du conseil municipal à compter du prochain renouvellement général en 2014. Une coordination similaire avait été opérée pour les parlementaires nationaux à l'article L.O. 141 du code électoral, à l'initiative de notre collègue Michel Delebarre, au sein 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.

Cet article transpose également aux représentants français au Parlement européen les dispositions relatives à la résolution des incompatibilités entre mandats et entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale, telles que modifiées ou introduites par l'article 2 du projet de loi organique.

Article 1^{er} bis

(art. 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977
relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

Coordination

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur, cet article assure la coordination avec l'article 3 du projet de loi organique.

En effet, l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 traite des modalités de remplacement des représentants français au Parlement européen en cas d'incompatibilité. Il renvoie, dans sa rédaction en vigueur, aux articles L.O. 176 et L.O. 319 du code électoral qui ont modifiés par l'article 3 du projet de loi organique.

Article 2

(art. L. 46-2 du code électoral)

Abrogation d'une disposition redondante

Cet article abroge l'article L. 46-2 du code électoral devenu sans objet à la suite de la réécriture de l'article 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977.

L'article 6-3 de la loi du 7 juillet 1977 énonce les incompatibilités et organise leur résolution. L'article L. 46-2 du code électoral reprend ces

dispositions et apparaît ainsi redondant avec l'article 6-3 précité. L'article 1^{er} du présent projet de loi harmonisant la rédaction de ces deux articles et réunissant ces dispositions au sein de l'article 6-3, l'article L. 46-2 peut donc être abrogé.

Article 2 bis

**Application de la loi dans les collectivités
régies par le principe de spécialité législative**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, cet article étend sur « *l'ensemble du territoire de la République* » le présent projet de loi « *afin de lever tout doute quant à son application outre-mer* » selon les termes du rapporteur de l'Assemblée nationale.

En effet, lorsqu'une loi ne relève pas de la catégorie des « lois de souveraineté », une mention expresse de la part du législateur est nécessaire pour permettre son application dans les trois collectivités françaises de l'océan Pacifique, régies par un principe de spécialité législative : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna.

Article 2 ter (nouveau)

(art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18

et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales)

Plafonnement des indemnités perçues par les élus locaux

Introduit par votre commission, à l'initiative de M. Gaëtan Gorce, cet article limiterait les indemnités perçues au titre de plusieurs mandats locaux au sein d'une commune, d'un EPCI, d'un département et d'une région à une fois le montant de l'indemnité parlementaire et non plus une fois et demie, comme actuellement.

Il tend à fixer ainsi un plafond global qui est en cohérence avec l'adoption par votre commission d'un amendement à l'article 3 *ter* A du projet de loi organique abaissant au seul montant de l'indemnité parlementaire de base le plafond des indemnités perçues par un parlementaire.

Article 3

Entrée en vigueur

Cet article fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi. Il prévoit que « *la présente loi entre en vigueur à compter du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017.* »

Constant dans sa volonté d'une entrée en vigueur de la réforme dans son intégralité à compter d'une date unique, le Gouvernement a choisi de la rendre applicable aux représentants français au Parlement européen dans les mêmes conditions qu'aux parlementaires nationaux. Dans les faits cependant, l'entrée en

vigueur du nouveau régime d'incompatibilité pour ces derniers n'interviendra qu'après les élections européennes de 2019.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission n'a pas adopté le projet de loi.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat.

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MANUEL VALLS, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

MARDI 10 SEPTEMBRE 2013

La commission entend M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 733 (2012-2013) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (procédure accélérée) et sur le projet de loi organique n° 734 (2012-2013) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (procédure accélérée).

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je souhaite la bienvenue aux sénateurs et sénatrices de toutes les commissions, ainsi qu'à monsieur le ministre, qui va nous présenter ces projets de loi sur le non-cumul des mandats. Quels que soient les points de vue, nul ne peut nier l'importance de cette réforme qui modifiera en profondeur nos pratiques politiques.

M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur. – Enfin, nous y sommes. C'est une chance de retrouver le Sénat pour aborder concrètement, sincèrement, l'examen de ces projets de loi interdisant le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale. J'aborde ce débat avec responsabilité et fierté : ce texte traduit un engagement du président de la République et représente une étape importante dans la modernisation de nos institutions ; c'est une véritable révolution de nos pratiques politiques, qui marque l'aboutissement de la logique de décentralisation lancée il y a plus de trente ans par François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre, puis poursuivie et amplifiée par différentes majorités.

Cette réforme démocratique n'est pas brutale, elle ne prend personne par surprise. Elle s'inscrit dans une double-dynamique : l'affirmation du Parlement et l'approfondissement progressif de la démocratie locale. En trente ans de décentralisation, l'exercice d'un mandat local est devenu de plus en plus complexe. La France, ses villes, ses paysages, sa démocratie locale ont été profondément modifiés par l'affirmation du rôle des territoires, désormais inscrit dans la Constitution. Nos territoires vivent, ils mobilisent les énergies, préparent demain. C'est un chantier exaltant, dans lequel les élus de terrain – je suis bien placé pour le savoir – ont un rôle primordial à jouer.

Le mandat parlementaire – légiférer, contrôler l'action du Gouvernement, évaluer les politiques publiques – est tout aussi prenant. La session unique depuis 1995 et la réforme constitutionnelle de 2008 ont renforcé cette exigence. Les lois organiques du 30 décembre 1985 et du 5 avril

2000, voulues par la gauche, ont limité les possibilités de cumul et mis fin à la folie antérieure : auparavant, un même élu pouvait être simultanément maire, président de conseil général, président de conseil régional, député ou sénateur et parlementaire européen !

M. Michel Teston. – Comme Lecanuet !

M. Manuel Valls, ministre. – Ou Louis Mermaz... Il était temps de passer de la limitation du cumul à l'interdiction.

Ce texte est équilibré : souple sur sa date d'application, strict sur le périmètre des fonctions concernées. J'ai œuvré pour que la règle du non-cumul s'applique en 2017, après le renouvellement général des deux assemblées. Chacun pourra ainsi s'organiser et rester libre de choisir. Le Gouvernement s'en est remis à la formule suggérée par le Conseil d'État qui garantit l'exercice du droit de suffrage, assure la continuité du fonctionnement des assemblées et évite tout risque de rétroactivité. Certains souhaitaient une application dès 2014, mais les effets politiques de la loi seront perceptibles dès les prochaines élections municipales ; je dirai même plus, ses effets sont déjà perceptibles.

Le périmètre retenu correspond à l'engagement du président de la République : non-cumul de toute fonction exécutive locale, y compris dans les intercommunalités. Ces dernières exercent des compétences croissantes et ont vu leur légitimité récemment renforcée. Les fonctions d'adjoint au maire et de vice-président d'un conseil départemental, d'un conseil régional ou d'une intercommunalité sont également incluses dans le périmètre afin d'éviter toute tentative de détournement de la loi. L'Assemblée nationale a étendu le principe du non-cumul aux fonctions dérivées du mandat local : présidence ou vice-présidence de certains syndicats ou établissements publics.

La règle doit être simple. L'introduction de seuils ne serait pas lisible pour les électeurs : avec un seuil à 1 000 habitants, les trois quarts des communes seraient de facto exclues... Pour être comprise et être efficace, la règle doit s'appliquer à tous. Aujourd'hui, sénateurs et députés sont soumis aux mêmes règles en matière d'incompatibilités ; rien ne justifie qu'il en soit autrement demain. L'ancrage local, certes essentiel, reste possible à travers un mandat de conseiller municipal, départemental ou régional. Votre assemblée compte d'ores et déjà 40 % de sénateurs n'exerçant pas de fonction exécutive locale. Sont-ils moins bons parlementaires que les autres ? Je ne le crois pas.

Je ne sous-estime pas l'ampleur de ce changement, qui est une véritable révolution. J'ai moi-même été à la fois maire et député...

M. Vincent Delahaye. – Et président d'une intercommunalité !

M. Manuel Valls, ministre. – Je sais que la rupture est douloureuse, mais je sais aussi combien il est frustrant de ne pouvoir exercer pleinement, matériellement, ces deux fonctions, même si c'est une douleur moins visible et plus lancinante.

Je vous invite à prendre vos responsabilités sur ce texte, en essayant de ne pas rester confinés dans l'atmosphère du Palais du Luxembourg. Vous savez que la grande majorité de nos concitoyens est favorable à cette mesure de modernisation : les Français veulent des maires à plein temps et des parlementaires à plein temps.

Avec 300 voix pour à l'Assemblée nationale, personne ne peut douter du caractère inéluctable de l'application de ce projet de loi. Ceux qui connaissent la jurisprudence du Conseil constitutionnel en doutent encore moins, tout comme personne ne peut douter de la détermination du président de la République à mettre en œuvre cet engagement. Vous avez le choix : soit vous êtes seulement dans l'opposition à la modernité, au sens de l'histoire de notre vie politique, au risque de servir ceux qui dénigrent le Sénat et veulent le caricaturer, soit vous participez à ce beau mouvement de modernisation et de changement. C'est aussi en ces termes que le débat se posera. Je me tiens à votre disposition : vous pouvez compter sur mon écoute, et sur ma détermination.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci d'avoir parlé avec autant de clarté et de détermination. L'atmosphère du Sénat serait confinée, dites-vous ? Non, le Sénat de la République est ouvert aux quatre vents de l'esprit ! Il est ouvert à la société dans sa diversité et attaché à la modernité.

M. Simon Sutour, rapporteur. – J'ai particulièrement apprécié la clarté des propos du ministre. Le texte adopté par l'Assemblée le 9 juillet dernier crée une nouvelle incompatibilité parlementaire avec les fonctions exécutives locales et les fonctions dérivées au sein des sociétés d'économie mixte locale (SEML), des sociétés publiques locales (SPL) ou des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Les incompatibilités sont les mêmes pour les députés et les sénateurs, et ce depuis 1958 : c'est notre force.

La fin du cumul ne pose-t-elle pas à terme la question du statut de l'élu ? Le Gouvernement soutiendra-t-il la proposition de loi de Mme Gourault et M. Sueur, adoptée par le Sénat le 29 janvier dernier ? Quid du cumul entre mandats locaux ? Ne faudrait-il pas poursuivre la réforme pour prendre en compte les fonctions au sein des EPCI ? Enfin, faut-il, selon vous, limiter les indemnités des parlementaires à celles perçues au titre de leur mandat parlementaire ? Notre commission avait adopté une proposition de loi organique en ce sens...

M. Gaëtan Gorce. – M. le ministre a évoqué le long parcours qu'a connu cette réforme. Le cumul des mandats est une habitude de notre République : en l'absence de décentralisation, c'était le moyen pour les élus de résister au pouvoir central. Dès lors que la décentralisation est en mouvement, j'approuve le processus engagé, ainsi que le calendrier retenu. Il faudra toutefois s'interroger sur l'avenir de la décentralisation, car le non-cumul doit s'accompagner d'un renforcement des responsabilités et des compétences des collectivités territoriales. Or les projets de loi en cours d'examen sont bien timides...

De même, des parlementaires à plein temps doivent avoir des prérogatives renforcées. La réforme de 2008 n'était pas satisfaisante : nos moyens demeurent trop limités. Au Gouvernement d'encourager une nouvelle réforme des assemblées parlementaires pour leur permettre d'exercer pleinement leurs prérogatives. Contrairement à ses homologues allemand ou britannique, le Gouvernement français n'est pas issu du Parlement et ne dépend pas de lui : il n'a pas de compte à rendre aux assemblées. Pour rééquilibrer la situation, inutile d'imaginer une VIème République : renforçons plutôt les pouvoirs individuels et collectifs des parlementaires, par exemple en donnant aux rapporteurs pour avis sur le budget les mêmes pouvoirs que les rapporteurs spéciaux ; en renforçant la part du contrôle et de l'évaluation dans les missions des commissions parlementaires ; en obtenant que les administrations soient à la disposition du Parlement. Bref, le non-cumul suppose un rééquilibrage entre le Parlement et l'exécutif. À défaut, il aboutira – a fortiori si l'on nous impose le scrutin à la représentation proportionnelle – non pas à des assemblées politiques, mais à des rassemblements d'apparatchiks.

M. Jean-Pierre Vial. – Être contre ce texte, c'est ne pas comprendre le sens de la modernité, dit le ministre. Je comprends pourquoi cette salle est inhabituellement fleurie : il s'agit de recouvrir le cercueil des mandats... (Sourires)

L'incompatibilité concerne-t-elle les présidences et vice-présidences des futures métropoles ? Le texte est muet sur ce point. Quid des syndicats mixtes et des sociétés publiques locales (SPL) ? Nos collectivités sont impliquées dans beaucoup de structures de ce type. Or un commentaire d'un juriste paru dans le Journal des Maires laissait entendre qu'un élu ne pourrait plus être en charge d'une SPL... Dans sa rigueur, ce texte interdira-t-il la présence d'élus dans les SPL et syndicats mixtes, pourtant indispensable à la vie de la collectivité ?

M. Christian Cointat. – En tant que sénateur des Français de l'étranger, je suis par nature de ceux qui ne peuvent cumuler mandat parlementaire et fonction locale : aucun Gouvernement ne nous a donné d'exécutif local, ce que je regrette. Je cumule toutefois mon mandat de parlementaire avec celui de membre de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger. La récente interdiction de ce cumul de droit va poser problème, car siéger dans une assemblée locale apporte des connaissances indispensables.

La modernité, ce n'est pas la réforme en soi, c'est une bonne réforme. Avez-vous bien pesé les avantages et les inconvénients de couper tous les parlementaires de leur base locale ? La direction engagée n'est sans doute pas mauvaise, mais la solution retenue est-elle la bonne ? Je n'en suis pas sûr... Les 40% de sénateurs qui n'exercent pas de responsabilité exécutive locale ne sont sans doute pas plus mauvais que les autres, mais sont-ils pour autant meilleurs ? En tout cas, les parlementaires élus locaux ne sont pas nécessairement les plus souvent absents !

M. Philippe Dallier. – C'est certain !

M. Christian Cointat. – Il n'y aura pas de renouvellement général des deux assemblées en 2017 : le mandat des sénateurs élus en 2014 courra jusqu'en 2020. Comment la réforme s'appliquera à eux ?

Enfin, invoquer l'opinion publique ne suffit pas à démontrer l'efficacité d'une réforme. Il y a bien des choses que l'opinion publique souhaite et que nous lui refusons de lui accorder, à commencer par le rétablissement de la peine de mort ! La modernité n'est pas de suivre mais de précéder. Comment nous convaincre que vous précédez l'opinion publique ?

M. Vincent Delahaye. – Le débat sur le fond aura lieu dans l'hémicycle. Les sondages d'opinion sont à manier avec prudence : les Français sont hostiles avant tout au cumul des indemnités... Le sujet méritait de faire l'objet d'un grand débat national, car l'élection présidentielle n'a pas tranché la question : François Hollande avait certes annoncé une loi sur le cumul, mais sans dire qu'elle serait aussi excessive ! Pourquoi la procédure accélérée sur ces textes ? Et pourquoi avoir omis les établissements publics d'aménagement de la liste des incompatibilités ? Je déposerai un amendement pour y remédier.

M. Manuel Valls, ministre. – Le non-cumul des mandats doit en effet se traduire par une amélioration du statut de l'élu. Si le Sénat a adopté largement la proposition de loi Gourault-Sueur, l'Assemblée nationale s'est également saisie de la question avec le rapport de Philippe Doucet, qui fait suite à celui de Marcel Debarge. Le président de la République s'était engagé lors des États généraux de la démocratie territoriale à avancer sur ce sujet, comme sur celui des normes, et le Gouvernement y travaille. Nous sommes en phase d'arbitrage interministériel.

Le statut social du parlementaire est correct, mais M. Gorce a raison d'évoquer le problème des moyens d'expertise, car le contrôle de l'exécutif est l'une des fonctions premières du Parlement. La révision constitutionnelle de 2008 a offert aux parlementaires un espace important, à eux de s'en saisir. Il faudra en revanche améliorer le statut social des élus locaux, notamment des élus des petites communes, qu'il s'agisse d'indemnités ou de retraite.

Le Gouvernement ne compte pas étendre les interdictions de cumul vertical des fonctions locales : un maire peut présider une intercommunalité. Le texte distingue fonctions locales et parlementaires, sachant que la loi interdit déjà le cumul de fonctions exécutives.

À la suite d'un amendement à l'Assemblée nationale, le montant des indemnités parlementaires a été limité. Je connais l'apport dynamique de M. Mézard, qui a fait feu de tout bois sur cette question, avec la sincérité qu'on lui connaît. (Sourires)

Les nouvelles règles en matière de cumul concerneront bien les métropoles : toutes les collectivités en voie de création seront couvertes. Les fonctions de président, de vice-président, de membre du conseil

d'administration ou de surveillance d'une SPL seront incompatibles avec un mandat parlementaire, de même que celles de président ou de vice-président d'un syndicat mixte.

La réforme de la représentation politique des Français de l'étranger a été définitivement adoptée. Je ne la commenterai donc pas.

Enfin, la loi s'appliquera à tous les sénateurs en 2017, qu'ils soient ou non renouvelables à cette date. Idem pour les députés européens élus en 2014, dont le mandat prendra fin en 2019.

Il est vrai que nous n'avons pas à suivre tous les mouvements de l'opinion : bien des débats d'actualité le montrent. Je connais les arguments : les Français disent être contre le cumul mais élisent et réélisent des députés-maires ou des sénateurs-présidents de région... J'en ai été l'illustration ! Le même argument était utilisé naguère par ceux qui cumulaient quatre fonctions exécutives. Reste qu'on ne peut s'affranchir du débat sur l'engagement des élus, le rôle du Parlement, la place de chacun dans les collectivités territoriales. D'autres sont ouverts : le rôle des assemblées face à l'exécutif, le statut de l'élu, le cumul horizontal. Certains députés proposaient d'aller plus loin encore, d'interdire tout cumul avec un mandat local ou d'encadrer le cumul dans le temps, comme cela se fait aux États-Unis...

Cette révolution démocratique est de notre point de vue inexorable. Nous y sommes prêts. N'en déplaise à M. Delahaye, l'engagement de campagne du président de la République était très précis : interdiction de cumuler un mandat parlementaire avec un exécutif local. Contrairement à d'autres, cet engagement ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, politique ou d'opinion. Il n'y a aucune raison de ne pas le tenir. Quant à la procédure accélérée, elle se justifie par la nécessité d'adopter ces règles avant les élections municipales de mars 2014, afin de préparer les investitures et candidatures.

M. Claude Jeannerot. – Il y a quelques années, Guy Carcassonne signait dans *Le Monde* une tribune dans laquelle il établissait une distinction entre le statut de sénateur de celui de député, estimant que le sénateur, étant spécifiquement chargé de représenter les collectivités territoriales, pouvait se voir investi d'une responsabilité exécutive. Comment envisagez-vous cette distinction ?

M. Philippe Dallier. – On a cru comprendre ! (Sourires)

M. Rachel Mazuir. – Une fois de plus, après le texte sur la transparence, les parlementaires sont pris pour cible : j'ai parfois l'impression d'être traité en délinquant !

Le projet de loi fait l'impasse sur le cumul des fonctions locales entre elles. Certains, à Lille ou à Lyon, pourront cumuler des fonctions déterminantes... Les présidents des 22 régions seront les interlocuteurs privilégiés du Gouvernement. Cela pose problème. Que pèseront les parlementaires dans le Rhône, si Gérard Collomb – qui est un ami – préside

tout ce qui compte ? Je suis favorable à une évolution, mais à condition que l'on prenne tout en compte et que l'on cesse de mettre systématiquement en cause les parlementaires. On attend d'un capitaine qu'il défende ses équipiers !

M. Alain Néri. – Ma question est simple, et appelle une réponse simple. L'objectif de cette réforme est que chaque élu soit plus efficace et plus responsable tout en étant au fait des besoins de nos concitoyens. Maire d'une commune de 1 300 habitants, sénateur, conseiller général, je ne suis pas éternel...

M. Henri de Raincourt. – Quoi que... (Sourires)

M. Alain Néri. – Si demain je ne suis pas candidat, celui qui sera élu maire en 2014 sera un agriculteur, un employé de la SNCF ou un médecin...

Mme Éliane Assassi. – Et pourquoi pas une femme ?

M. Alain Néri. – En tout cas, sûrement pas un énarque. Pensez-vous que cette personne abandonnera son activité professionnelle pour exercer son mandat de maire ? Bien sûr que non. Imaginons que, sur sa lancée, il – ou elle – se porte candidat aux élections cantonales : s'il est élu conseiller général en 2015, abandonnera-t-il son métier pour autant ? Bien sûr que non.

M. Philippe Dallier. – Il voudra devenir sénateur ! (Sourires)

M. Alain Néri. – Pourquoi celui qui exerce un mandat parlementaire à plein temps serait-il, lui, contraint d'abandonner sa fonction ? N'est-ce pas une stigmatisation, une discrimination, une rupture d'égalité entre citoyens ? Le suffrage universel est seul légitime pour désigner les représentants du peuple. Tous les citoyens doivent être traités sur un pied d'égalité ! Le maire d'une très grande ville, comme Paris, abandonnera, lui, son activité professionnelle. Il y a une réflexion de bon sens à mener.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je félicite nos collègues pour la qualité de leur dialectique. J'ai pour ma part derrière moi 32 ans de mandat électif, dont un an et demi de cumul. La question centrale est celle du temps. Le travail parlementaire est prenant : il y a tant de textes, d'amendements, de missions... Or le mandat exécutif local est lui aussi très prenant. La France compte beaucoup de talents : utilisons-les, et que chacun s'adonne à un mandat.

M. Alain Néri. – Au suffrage universel de les choisir.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous en êtes le vivant exemple.

M. Didier Guillaume. – Cumulard assumé, je tenais à m'exprimer dans ce débat difficile. Une très large majorité de Français se prononce pour la limitation du cumul des mandats, mais jamais un administré ne m'a demandé de renoncer à l'un de mes mandats ! Certains mettent en avant l'argument financier, nous devrions l'assumer : nous travaillons sept jours sur sept, pour un salaire bien moindre que dans bien des professions...

Toutefois, si l'on veut aller dans le sens de l'histoire, de l'évolution de la société, disons-le tout de go : quand on cumule plusieurs mandats – et a fortiori plusieurs fonctions, ce qui n'est pas mon cas – on manque de temps. Signer un rapport, tenir des auditions, participer à des missions, cela prend du temps, même si les nouvelles technologies nous permettent de rester connectés et de faire notre travail sérieusement. Je voterai ce texte, mais attention à la stigmatisation des élus, que certains comportements peuvent alimenter.

Sans doute me trouverez-vous un peu démagogue, mais est-ce plus difficile d'être à la fois parlementaire et maire d'une petite commune que d'être maire et président d'une métropole – ce qui restera autorisé ? Avançons par étapes. Le Sénat n'a pas à être dans l'air du temps – c'est le destin des feuilles mortes – mais à montrer que la modernité, ce sont des élus qui font leur travail à fond. Sur le terrain, les gens apprécient notre travail. Or les mêmes jugent les politiques discrédités et le cumul source d'inefficacité... Curieuse dichotomie. Montrons-leur que le Sénat fait son travail avec sérieux.

M. Manuel Valls, ministre. – Monsieur Jeannerot, le droit actuel aligne le régime des sénateurs sur celui des députés en matière d'incompatibilités. Dans sa lettre comme dans son interprétation par le Conseil constitutionnel, l'article 24 de la Constitution ne justifie pas un traitement différencié pour les sénateurs. Le faire supposerait de faire évoluer le rôle du Sénat, sur le modèle du Bundesrat ou du Sénat espagnol... Ce n'est pas, je pense, ce que vous souhaitez. En outre, un traitement différencié des sénateurs conduirait à qualifier ce texte de loi organique relative au Sénat, ce qui suppose un vote conforme des deux assemblées. Le Gouvernement ne souhaite pas s'engager dans cette voie. Enfin, l'Assemblée nationale n'accepterait pas cette différenciation : certains y verraient l'occasion de remettre en cause la loi sur le non-cumul des mandats.

À MM. Mazuir, Néri et Guillaume, je réponds que j'ai été maire, que je reste conseiller municipal, mais que nous devons faire attention au vent mauvais qui accompagne la mise en causes des élus, de la vie démocratique. L'Express de demain titre sur le « palmarès des cumulards »... La crise de confiance que traverse la France ne tient pas qu'aux problèmes institutionnels, mais la pratique des élus compte. Elle nourrit l'abstention, y compris lors des élections locales : il faut y prendre garde. Avançons par étapes. Certains élus ont déjà choisi de se consacrer à leur mandat local, à l'instar du maire de Paris ou de Toulouse.

Je ne dis pas que ceux qui cumulent ne travaillent pas : souvent, ils sont parmi les parlementaires les plus engagés. Mon mandat de maire ne m'a pas empêché d'animer l'opposition au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Mais la conséquence, c'est la délégation non pas aux élus mais à l'administration... Les nouvelles technologies ne remplacent pas le contact humain.

Je suis conscient des changements que va provoquer cette réforme, comme celle du scrutin binominal. Les parcours politiques locaux ou

nationaux seront différenciés, il faudra accompagner les évolutions, quitte à ce que d'autres textes viennent compléter celui-ci. Le cumul est déjà limité, nous l'interdisons.

M. Alain Néri. – Il faut qu'il y ait un peu de jeu !

M. Manuel Valls, ministre. – Nous conservons de la souplesse. Le scrutin à la représentation proportionnelle existe déjà au Sénat : dans l'Essonne, j'ai vu des candidats s'affranchir allègrement des partis politiques et se faire élire au Sénat grâce à leur expérience et leur réseau. Un parlementaire pourra rester conseiller municipal, départemental ou régional. L'ancrage dans la réalité locale doit être sauvegardé : députés et sénateurs continueront de venir en fin de semaine dans leur territoire, pour être à l'écoute de nos concitoyens.

COMPTE RENDU DE L'AUDITION, SOUS FORME DE TABLE RONDE, DE PROFESSEURS DE DROIT PUBLIC

MARDI 10 SEPTEMBRE 2013

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je voudrais tout d'abord souhaiter la bienvenue à M. Pierre Avril, professeur émérite de droit public et M. Olivier Beaud, professeur de droit public qui, avec MM. Laurent Bouvet et Patrick Weil, ont adressé une lettre au chef de l'Etat et aux présidents des assemblées sur la question du cumul des mandats qui nous occupe.

Je voudrais également accueillir M. Dominique Rousseau, ainsi que Mme Julie Benetti, tous deux professeurs de droit public et membres de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin.

M. Pierre Avril, professeur émérite de droit public. – Je voudrais tout d'abord vous faire part de ma surprise, de voir commencer le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les deux textes qui nous réunissent, par l'affirmation selon laquelle, le cumul des mandats est une spécificité française à éradiquer.

Cet argument me paraît quelque peu hasardeux... De spécificités françaises il en est d'autres plus spectaculaires, voire problématiques, à commencer par notre Président de la République et la concentration des pouvoirs entre ses mains, au regard du droit comparé.

Cette concentration du pouvoir s'est traduite au plan parlementaire par une sorte de « caporalisation » qui est également une spécificité française.

Si l'Assemblée nationale avait été amenée à voter sur l'autorisation d'intervenir en Syrie, et qu'elle avait émis, comme la chambre des communes l'a fait le 29 août dernier, un vote de rejet, imaginez le crime de lèse-majesté que cela aurait produit.

Compte tenu de cette logique de concentration des pouvoirs, à côté des bénéfices attendus de cette réforme, la règle du non-cumul prive les députés d'une assise territoriale personnelle et risque d'entraîner leur soumission aux appareils partisans.

La position du Sénat est à part, comme en convenait mon ami le professeur Guy Carcassonne, farouche opposant au cumul des mandats. Représenter une Nation, c'est représenter une population mais aussi un territoire, se plaisait-il à dire. Cet argument plaide en faveur du bicamérisme. On ne peut pas séparer totalement ces deux représentations, mais il convient de distinguer les missions constitutionnelles confiées à chaque chambre du Parlement. À l'Assemblée nationale, priorité est donnée à la représentation de la population, avec un correctif territorial qui varie selon les modes de scrutin. Au Sénat, en vertu de l'article 24 de la Constitution, priorité est donnée à la

représentation des collectivités territoriales de la République, avec un correctif démographique. Il existe donc bel et bien un lien organique entre le Sénat et les collectivités territoriales dont il est l'émanation.

Élu par les citoyens, le député se définit d'abord comme un citoyen. Le sénateur, principalement élu par les élus locaux, s'il n'est pas l'un d'entre eux, est amené à le devenir, de par le lien organique qui découle de l'article 24.

Dans ses propositions de réforme du Sénat, Guy Carcassonne prévoyait d'attribuer la moitié de ses sièges aux maires des grandes villes, aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux. Dans son esprit, l'hostilité au cumul des fonctions concernait essentiellement l'Assemblée nationale et épargnait le Sénat. Il ne faudrait pas tronquer sa pensée.

Je terminerai mon propos par une note stratégique. Dans l'économie du bicamérisme, et dans le dialogue entre les deux assemblées, l'interdiction du cumul des mandats pour les députés apporterait au Sénat un surcroît de dynamisme et d'autorité. Elle y attirerait des élus locaux qui veulent une carrière nationale et des députés qui veulent la poursuivre sans renoncer à leurs fonctions locales.

Mme Julie Benetti, professeur de droit public. – C'est un plaisir et un honneur d'être entendue par votre commission, même s'il n'est pas facile pour moi de m'exprimer après le professeur Pierre Avril, dont les travaux ont profondément marqué mon travail de thèse, et, chose inédite, je me démarquerai de ses positions.

Le cumul des mandats est un sujet sur lequel nous avons longuement débattu au sein de la commission « Jospin ». Je voudrais rappeler quel a été l'esprit de nos propositions sur ce sujet. Le fil rouge qui a guidé notre réflexion est la volonté de renforcer le lien unissant le citoyen à ses représentants. De cette idée a découlé toutes les propositions de la commission et en particulier celle de limiter strictement le cumul des mandats des parlementaires. Sur cet objectif, il n'y a pas eu de dissension. Certains membres de la commission souhaitaient même le passage immédiat au mandat parlementaire unique. La commission n'a pas jugé opportun de proposer d'interdire d'emblée à un parlementaire d'exercer un mandat local, pour autant, nos préconisations s'inscrivent clairement dans cette perspective. Le temps n'est plus aux « réformettes » mais au passage à l'acte.

L'idée, à terme, est de rendre le mandat parlementaire incompatible avec tout mandat électif autre qu'un mandat de simple conseiller local, et que cette incompatibilité inclut dans son champ les fonctions locales « dérivées », c'est-à-dire toutes les fonctions, même non exécutives, qui peuvent être exercées au sein d'établissements locaux dont les pouvoirs et les moyens sont souvent sensiblement plus importants que ceux des collectivités territoriales elles-mêmes.

Le projet de loi organique initial était en retrait par rapport à nos préconisations car n'étaient visées que les fonctions exécutives des collectivités territoriales ainsi que celles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Mais, en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Christophe Borgel, rapporteur de la commission des lois, l'interdiction de cumul a été étendue aux fonctions exécutives des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes, ainsi que les fonctions de président, de vice-président et de membre de conseils d'administration des établissements publics locaux, des sociétés d'économie mixte locales, des sociétés publiques locales ou des organismes d'HLM. Il faudrait sans doute modifier l'intitulé même de la loi dès lors que ne sont plus visées seulement des fonctions exécutives.

Le projet de loi organique, tout comme la commission « Jospin », écarte l'idée d'une différence de traitement entre députés et sénateurs. L'article 24 de la Constitution n'implique pas que les sénateurs soient des élus locaux mais qu'ils soient élus par un collège essentiellement composé d'élus locaux. Au demeurant, les parlementaires pourront continuer à siéger au sein des conseils municipaux, départementaux ou régionaux dès lors qu'ils n'appartiennent pas à leurs exécutifs. La Constitution ne fait pas de différence entre les missions de l'Assemblée nationale et celles du Sénat.

À trop appuyer sur la spécificité sénatoriale, le risque est d'ouvrir la voie à une transformation du Sénat en chambre des territoires, et de réduire ses prérogatives par rapport à celles de l'Assemblée nationale. Le devenir du Sénat se joue ici... Si la spécificité du Sénat justifie une différence de traitement, demain, elle justifiera une différence de prérogatives.

Je plaide donc, à titre personnel, pour que les sénateurs et les députés soient traités de la même façon, car tous sont des parlementaires à part entière.

Notre souci est la rénovation du Parlement et le plein exercice des fonctions exécutives locales. Le cumul des mandats est un frein à ces objectifs. C'est à ce prix, en rendant aux parlementaires leur pleine disponibilité pour se saisir de leurs prérogatives, que cette rénovation pourra devenir effective. Je souhaiterais rappeler ici les nombreux écrits de Guy Carcassonne sur ce sujet.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vous remercie tous deux pour ces exposés aux conclusions différentes, mais dans lesquels notre ami Guy Carcassonne a été cité.

M. Dominique Rousseau, professeur de droit public. – Je vous remercie pour votre invitation, c'est un honneur d'être reçu par la représentation nationale. Le débat sur le cumul des mandats est un débat récurrent et bien connu. Tous les arguments ont été exposés depuis longtemps. Du côté des « pour » : la proximité, l'ancrage territorial, l'autonomie à l'égard des partis politiques. Du côté des « contre » : le renforcement récent des pouvoirs du Parlement justifiant que les parlementaires se consacrent

pleinement à leurs tâches, la nécessité de rénover la vie politique et de l'ouvrir à d'autres catégories de personnes.

Le débat est donc bien connu. Il faut désormais le trancher politiquement, ce qui n'est pas notre rôle d'universitaires. Vous avez une connaissance de la vie parlementaire que nous n'avons pas.

Je voudrais insister sur trois points. Deux points de politique constitutionnelle et un point de contentieux constitutionnel.

Le premier point de politique constitutionnelle a trait à la conception que l'on peut se forger du mandat politique en général. On peut cumuler les mandats (ville, canton, département, région), comme au Monopoly, acheter tous les secteurs en rouge, en orange ou en bleu. On accumule du capital que l'on peut ensuite céder comme des parts de marché : une ville contre une région ou un département.

Pour ma part, je suis plus favorable à une distribution du capital politique, qui permet une respiration du jeu politique et un renouvellement de l'énergie démocratique du pays, luttant ainsi contre les situations monopolistiques.

Mon deuxième point de politique constitutionnelle concerne le fait de ne pouvoir concevoir la question du cumul des mandats de manière isolée. Il y a sur ce sujet une expression célèbre du Président Jacques Chirac, que je ne reprendrai pas intégralement ici, qui m'invite à penser que quand on touche un article de la Constitution, on touche tous les autres.

La question du cumul doit être reliée à d'autres réflexions comme la discussion sur la rénovation du statut des parlementaires, la nécessité en cas de non-cumul de prévoir une augmentation de leur indemnité et un renforcement des moyens matériels et humains à leur disposition pour exercer leur mandat. Il serait également nécessaire de renforcer les pouvoirs du Parlement.

Au sein de la commission « Jospin », j'ai fait valoir une opinion séparée. Je suis favorable à une interdiction du cumul des mandats pour les députés et à un cumul obligatoire pour les sénateurs. Je considère que le Sénat n'a de légitimité dans la République que s'il n'est pas le doublon de l'Assemblée nationale. L'assise du Sénat dans nos institutions ne sera pas garantie si on ne reconnaît pas son rôle de représentant des collectivités territoriales. Cela passe par un collège électoral d'élus locaux mais également par les membres du Sénat eux-mêmes. Pour représenter les collectivités territoriales, il faut être un élu local.

Ma réflexion s'inscrit dans une réflexion plus générale. Étant favorable, sur le plan constitutionnel, à une décentralisation poussée, il me semble que la régionalisation ne sera pas possible sans une classe politique régionale autonome de celle nationale. Le poids politique des collectivités territoriales décentralisées devra avoir une expression institutionnelle nationale au Sénat. Schématiquement, l'Assemblée nationale représente la

population, le Sénat les collectivités territoriales. L'ensemble constitue la représentation de la Nation.

Je terminerai sur un dernier point, de contentieux constitutionnel : je veux parler de la question de la date d'entrée en vigueur de la réforme. On a tout entendu sur ce point : 2017, 2014, etc. Cette question renvoie à celle des suppléants : si la réforme entre en vigueur dès 2014, il faudra modifier la loi organique pour étendre les hypothèses de remplacement d'un parlementaire par son suppléant, afin d'éviter une multitude d'élections législatives partielles. Le Conseil constitutionnel l'acceptera-t-il ? Plusieurs décisions – notamment celle, récente, du 6 juin 2013 – indiquent que le Conseil admet qu'on puisse modifier les règles électorales en cours de mandat à condition que cela soit justifié par un motif d'intérêt général. Or l'entrée en vigueur rapide d'une réforme constitue un tel motif, d'après sa jurisprudence. Une entrée en vigueur en 2017 offre une sécurité sur le plan juridique, tandis que fixer cette entrée en vigueur en 2014 pourrait présenter un risque constitutionnel, même si ce risque paraît minime en l'occurrence, car le Conseil rappelle souvent qu'il ne détient pas un pouvoir général d'appréciation identique à celui du législateur.

M. Olivier Beaud, professeur de droit public. – Pour ma part, je défends, comme Pierre Avril, une position plutôt défavorable à ce projet de réforme, pour plusieurs raisons. Je dois d'abord avouer que la lecture du rapport de la commission Jospin m'avait irrité par son dogmatisme et son manichéisme, alors qu'initialement j'étais plutôt favorable à la thèse du non-cumul, au moins s'agissant des députés. Mais il me paraît évident qu'une telle réforme ne peut qu'aggraver la présidentialisation du régime, n'en déplaise au rapporteur de l'Assemblée nationale qui a qualifié cet argument de « rustique ». A l'heure actuelle, que cela plaise ou non, l'existence de « grands barons » au sein du Parlement constitue un contre-pouvoir. L'interdiction du cumul des mandats risque, à l'inverse, d'accentuer la concentration des pouvoirs. Il y a là une question fondamentale tenant à l'équilibre global de nos institutions, qui a pourtant été peu abordée lors des débats à l'Assemblée nationale.

Ces débats ont été riches et intéressants. On constate que l'Assemblée nationale s'est livrée à une logique infernale en étendant considérablement le champ de l'incompatibilité. En outre, ce projet de réforme ne procède pas seulement à une extension des incompatibilités mais constitue un saut qualitatif ; il modifie toute la portée du système, en le faisant passer d'une logique de limitation des mandats à une logique d'interdiction. Plusieurs députés ont fait part de leurs réserves. Je ne citerai que les propos du député David Habib lors de la séance du 4 juillet 2013 : « la fin du cumul, si elle n'est pas accompagnée d'un vaste mouvement décentralisateur, renforcera Paris et l'échelon central par rapport à la province. [...] Le problème ne concerne pas Montpellier, Toulouse, Lille, mais les agglomérations et les villes moyennes qui, elles, ont besoin d'un relais avec l'échelon central et les ministères et qui l'ont aujourd'hui trouvé grâce à l'existence du député-maire. Je crains que la

fin du cumul soit pour celles-ci un élément déstabilisateur ». Pourtant, lui comme plusieurs de ses collègues députés, tout aussi réservés, ont voté le projet de loi, car ils appartiennent à la majorité... On a bien ici une illustration de la « caporalisation » dont parlait tout à l'heure Pierre Avril.

Que voulons-nous vraiment pour notre République ? Dans son rapport, page 31, le rapporteur de l'Assemblée nationale Christophe Borgel donne des éléments : l'un des effets de la réforme sera de donner davantage d'importance au suppléant et d'atténuer la dimension personnelle de l'élection. Ainsi, il s'agit bien de renforcer l'allégeance partisane ! Mon opinion est que, dans une démocratie, l'électeur doit connaître son élu et pouvoir le contrôler. Cette réforme va favoriser les apparatchiks qui commencent leur carrière à 20 ans dans les partis et se font désigner dans des circonscriptions faciles au détriment de ceux qui conquièrent le statut de parlementaire par des mandats locaux durement gagnés.

Tout cela vaut a fortiori pour le Sénat. Le point le plus étrange de ce projet de loi organique est l'assimilation à laquelle il procède entre le statut de sénateur et celui de député. Le renvoi au régime des incompatibilités des députés pour fixer celle des sénateurs est d'ailleurs un hasard historique. Or, de la même manière qu'on différencie les inéligibilités, il y a une véritable logique institutionnelle à différencier les incompatibilités. Cette loi organique est-elle une « loi organique relative au Sénat », auquel cas le Gouvernement ne pourrait passer outre son consentement en donnant, le cas échéant, le dernier mot à l'Assemblée nationale ?

Je terminerai en citant ces propos du sénateur Jacques Carat lors d'une séance au Sénat le 17 décembre 1985 : « Comment [le Sénat] pourrait-il être valablement l'émanation des collectivités locales si les élus qu'elles se sont choisis pour les représenter ne pouvaient, en même temps, siéger dans notre assemblée ? Nos institutions fixent donc elles-mêmes la mesure à garder ». Je vous remercie.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Tout ce que nous venons d'entendre montre à quel point l'organisation de cette table ronde était une bonne idée. J'ai été rassuré par une partie des propos du Professeur Avril, même si je ne partage pas sa position de façon générale. Le ministère de l'Intérieur a produit des statistiques : d'ores et déjà, 40% des sénateurs n'exercent pas de fonction exécutive locale ; c'est d'ailleurs mon cas. Le professeur Avril nous dit que quand on est élu par des élus locaux, on devient de ce fait l'un d'entre eux : j'approuve totalement cette idée, dont j'ai fait l'expérience.

J'aurai, pour les uns et les autres, plusieurs questions. Tout d'abord, je suis pour ma part issu de la fonction publique territoriale, et je sais d'expérience que les mandats locaux ne représentent plus la même charge. En outre, un mandat de maire aujourd'hui ne ressemble en rien à ce qu'il était il y a 40 ans. N'y aurait-il pas là un argument en faveur d'une évolution du droit ?

Par ailleurs, qu'en est-il sur le plan du droit comparé ? Quel est le droit applicable dans les autres États de l'Union européenne ? La France est-elle plus ou moins stricte que la moyenne ? Doit-on parler d'un « retard français » ?

Ce projet de loi propose d'interdire le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale : la prochaine étape consistera-t-elle à interdire le cumul entre plusieurs fonctions exécutives locales ?

Enfin, à quelles évolutions peut-on s'attendre sur le plan institutionnel après l'entrée en vigueur de la réforme ?

Mme Julie Benetti. – Il est vrai que le droit comparé est souvent mobilisé. Si la France fait figure d'exception, c'est moins par ses règles que par sa pratique : d'autres États autorisent le cumul, mais la proportion de ceux qui cumulent plusieurs fonctions est moindre.

Sur la question du cumul de mandats locaux, il me semble que notre législation est satisfaisante. Il ne faudrait pas, ici, tomber dans une logique d'interdiction, pour reprendre des termes utilisés tout à l'heure.

J'attends beaucoup de cette réforme sur le plan institutionnel. Permettez-moi de vous citer les propos de Guy Carcassonne, qui disait que « le Parlement ne manque pas de pouvoirs mais de parlementaires pour les exercer ». Il faut que les parlementaires se dressent contre le Gouvernement ! L'absentéisme des parlementaires favorise le pouvoir exécutif et laisse une place démesurée aux représentants politiques des groupes. Ce projet de loi est une réponse à cette « caporalisation » dont souffre le Parlement !

M. Gaëtan Gorce. – Je suis sensible aux arguments de Dominique Rousseau, que je remercie par ailleurs de ne pas avoir cité les paroles du président Chirac in extenso... Comme cela a été le cas pour le quinquennat, les conséquences de la réforme qu'il nous est demandé de voter n'ont pas été évaluées... Qu'en est-il, en particulier, du nécessaire rééquilibrage des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement ? Aujourd'hui, le cumul des mandats ne permet pas au Parlement de résister face au Gouvernement, mais l'interdiction du cumul ne le permettra pas plus si on ne donne pas aux parlementaires les moyens matériels, humains et juridiques d'exercer les pouvoirs de contrôle que leur reconnaît la Constitution. La semaine de contrôle au Parlement y est d'ailleurs la plus pauvre. Comme sénateur, quel pouvoir réel ai-je, aidé d'un seul collaborateur et de mes codes, face à l'armada de fonctionnaires de Bercy ou du ministère de l'Intérieur ? Comme rapporteur, je suis totalement dépendant des données et informations qu'accepte de me transmettre le Gouvernement. Pour ma part, je pense que les pouvoirs dont disposent les parlementaires sont encore trop restreints. Il faudrait notamment que tous les rapporteurs puissent disposer des pouvoirs des rapporteurs budgétaires.

Par ailleurs, je suis intimement convaincu que cette réforme ne favorisera en rien le renouvellement de la classe politique. De ce point de vue,

je suis d'accord avec le Professeur Beaud, il faut placer les partis politiques, dont les assises se sont lentement érodées, devant leurs responsabilités.

Enfin, faut-il cultiver la spécificité du Sénat ? Je ne le crois pas. Je rappelle que notre assemblée a été créée afin de porter une certaine « sagesse » – dans une optique assez conservatrice, il faut le reconnaître. À mon sens, le Sénat a vocation à rester une assemblée généraliste. C'est le mode d'élection des sénateurs qu'il faut modifier.

Sur l'ensemble de ces points, il me semble que la réforme qui nous est proposée n'apportera pas de solution satisfaisante. Je la voterai néanmoins, tout en étant conscient du fait que le pouvoir des appareils des partis politiques risque de s'accroître encore sur le Parlement.

Mme Virginie Klès. – Ma question ira à Mme Benetti : comment et pourquoi, selon vous, cette interdiction du cumul des mandats renforcerait-elle le lien entre le peuple et ses représentants ? S'agit-il, ici, de la question de la présence des parlementaires à Paris ? Comment évaluez-vous la journée d'un maire d'une grande ou d'une petite commune, d'un conseiller régional, etc. ?

M. Christian Cointat. – Je m'adresse à Mme le professeur Julie Benetti. Mme Virginie Klès a posé la première question que je voulais aborder, mais j'en ai d'autres. Je voudrais d'abord observer que si on fait une réforme, c'est pour être efficace, il faut une cohérence d'ensemble.

Vous êtes opposée au cumul des mandats parlementaires avec des mandats d'exécutifs locaux, mais vous n'abordez pas la question des parlementaires qui continuent à exercer leur profession : par exemple, un parlementaire qui est avocat pourra continuer à plaider, alors qu'un parlementaire qui serait également maire devra abandonner l'un des deux mandats. Trouvez-vous donc normal qu'on ne traite qu'une partie du problème ?

D'autre part, il est très difficile d'être élu sans exercer un mandat local. Pour ma part, je suis un élu des Français de l'étranger ; je ne peux donc pas cumuler mon mandat avec un exécutif local mais je suis membre de l'Assemblée des français de l'étranger (AFE). Or, jusqu'à présent, personne n'a été élu dans une circonscription des français de l'étranger sans avoir été membre de l'AFE. C'est par l'exercice d'un mandat local qu'on remplit le mieux son mandat de sénateur.

Je rappelle aussi que lorsqu'on a changé la limite d'âge pour être élu au Sénat, on a successivement retenu 35 ans, puis 30 ans et enfin 24 ans ; à l'époque, l'argument développé a été de dire que si à 18 ans on peut être élu à l'Assemblée nationale, il faut en revanche justifier d'au moins une expérience d'élu local avant de pouvoir être élu sénateur, d'où l'argument de l'époque que l'âge de 24 ans correspond à l'âge de 18 ans majoré de 6 ans, soit la durée normale d'un mandat local.

Si on veut des parlementaires dignes de ce nom, il faut des parlementaires élus par eux-mêmes : en cas d'interdiction de cumul des

mandats, le maire, le président d'un conseil général ou d'un conseil régional désigneront un faire-valoir, qui sera élu au Sénat. C'est un très grand risque pour le Sénat car les ficelles seront tirées par d'autres que les sénateurs.

Il n'y aura donc à l'Assemblée nationale et au Sénat que des « apparatchiks » ou les faire-valoir des grands barons locaux.

Je suis donc parfaitement d'accord avec les arguments développés par Mme le Professeur Benetti mais j'arrive à une conclusion exactement inverse.

Je pense qu'il faut revaloriser le parlementaire, non le Parlement : le Parlement a des pouvoirs alors que les parlementaires n'en ont pas. Comme l'a souligné mon collègue Gaëtan Gorce, le parlementaire ne peut pas rivaliser en termes d'expertise technique avec le ministère des finances par exemple.

Ce que je reproche à cette réforme, que je ne voterai pas, c'est le fait qu'elle ne mesure pas suffisamment le pour et le contre : elle risque d'entraîner un déséquilibre institutionnel. Les membres du Parlement voteront cette réforme justement parce qu'ils ne peuvent pas se dresser contre le Gouvernement ; ce projet de loi ne rééquilibre pas les rapports entre Parlement et Gouvernement.

M. Alain Richard. – Je veux ajouter quelques réflexions et quelques interrogations qui n'ont, me semble-t-il, pas été abordées jusqu'à présent.

À propos de la différenciation entre l'Assemblée nationale et du Sénat, j'ai une simple remarque : la seule véritable justification du bicamérisme, c'est la double délibération, la valeur ajoutée qu'il donne à la délibération, quelle que soit l'origine électorale des assemblées et il est vain de chercher d'autres justifications. Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales mais il représente le peuple français ; si on basculait sur un système où le Sénat ne représente que les collectivités territoriales, on aboutirait au système allemand où lorsqu'un élu du Bundesrat perd son siège local, il perd en conséquence son siège au Bundesrat.

J'ai une autre observation. Le cumul a une raison fonctionnelle : il apporte une expertise locale. Dans n'importe quel débat, 90 % des arguments échangés s'enracinent dans une expérience locale.

Il faut faire de la science politique et analyser si une minute de plus sera consacrée au mandat de parlementaire lorsque l'interdiction du cumul des mandats sera effective. Je ne le pense pas car la première préoccupation de l'élu est d'être identifiée par ses électeurs. Lorsque les parlementaires n'auront plus de mandat local, ils devront consacrer au moins autant de temps à leur circonscription mais comme ils n'exerceront pas de mandat local, ils joueront un peu la « mouche du coche » : ils seront présents pour se faire connaître. « *All politics is local* », toute politique est locale disent les américains : c'est vrai aussi en France.

En ce qui concerne le renouvellement du personnel politique, je partage l'analyse de mon collègue Gaëtan Gorce : j'ai un doute sur le fait que

cela va provoquer un appel d'air et vu les conditions dans lesquelles il se produira, ce seront les collaborateurs de parlementaires qui remplaceront les parlementaires qui cumulent aujourd'hui leur mandat avec des mandats locaux.

Enfin, combien d'élus locaux ont une activité professionnelle ? Si on comparait le cumul d'un mandat local avec un mandat parlementaire et le cumul d'un mandat parlementaire avec l'exercice d'une profession, on risquerait être surpris sur qui du mandat local ou de la profession prend le plus de temps. Ayant connu les deux situations, je peux dire que l'activité professionnelle dont le cumul est pourtant autorisé avec un mandat parlementaire est autrement plus prenante que le mandat local.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie très sincèrement le professeur Olivier Beaud d'être venu et qui a dû partir avant la fin de cette table ronde.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je souhaite intervenir dans la continuité du professeur Pierre Avril pour dire que compte tenu du mode d'élection des sénateurs, ceux-ci méritent un traitement protecteur. Vous avez évoqué le fait que les sénateurs doivent être des élus de collectivités territoriales, mais il existe pourtant près de 45 % de sénateurs qui n'ont aucun mandat local. De ce fait, pour qu'ils soient placés sur le même pied d'égalité que les parlementaires disposant aussi d'un mandat local, il serait souhaitable qu'une institution, à l'échelon local, rassemble parlementaires et élus locaux pour instaurer un dialogue et un échange nécessaires.

M. Philippe Bas. – Je voudrais émettre une observation sur la question de savoir s'il faut différencier les sénateurs des députés en fixant des règles différentes. Comme Alain Richard, je pense que se pose la question du statut des élus en général. En effet, il y a une différence pour l'élu local, selon qu'il est fonctionnaire ou salarié, ou qu'il est maire ou président de conseil général, etc. : le code du travail comme le statut général de la fonction publique prévoient que 25 % du temps de travail peuvent être dégagés au titre du mandat. Le mandat local n'est donc pas à ce point dévorant puisque le législateur considère qu'on peut travailler 75 % de son temps en entreprise ou comme fonctionnaire et être en même temps maire d'une ville ou président d'un conseil général ou régional. On peut aborder alors la question du cumul des mandats avec l'idée que ce ne serait qu'un cas de figure parmi d'autres. À propos du statut de l'élu local, on en a discuté il y a quelques semaines, lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique : le principe est celui de l'autorisation de continuer son activité professionnelle et l'exception, l'interdiction pour une liste de métiers limitativement définis par la loi organique. Cette interdiction s'applique non pas parce qu'il y a un problème de temps mais parce qu'il y a un risque pour l'indépendance de l'élu.

Le champ extrêmement large de la question du cumul en général n'est donc ici abordé que de manière très partielle par rapport aux questions réelles que soulève ce texte.

M. Claude Jeannerot. – Je voudrais remercier les différents intervenants car ce débat a montré qu'en la matière, il n'y avait aucune vérité révélée.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Très bien !

M. Claude Jeannerot. – Je voudrais revenir sur mon intervention lors de l'audition précédente, avec le ministre de l'intérieur. J'ai moi aussi convoqué la mémoire de Guy Carcassonne, farouche opposant au cumul des mandats. Il opérait une différence cependant, entre les députés et les sénateurs, en tant qu'élus par les collectivités territoriales. J'é mets donc l'hypothèse que ces deux situations peuvent être traitées de manière différente. Dans sa réponse, le ministre a avancé deux arguments pour s'y opposer : le premier, d'ordre constitutionnel, est que cette différenciation entre députés et sénateurs serait infondée au regard des attributions identiques des deux chambres. On ne pourrait donc imaginer des conditions différentes d'exercice des mandats. Le second argument est que cette différenciation ferait du Sénat une chambre « croupion », limitée dans ses prérogatives, par nature différentes de celles de l'Assemblée nationale en raison du statut différent des parlementaires de ces deux chambres. Que pensez-vous de cette argumentation ?

M. Pierre Avril. – Je voudrais tout d'abord répondre à la question posée à propos de la spécificité des sénateurs par rapport aux députés. C'est une spécificité qui a son origine dans les sources mêmes : la Constitution établit elle-même, à l'article 24, que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales. Mais par ailleurs et simultanément, le Sénat est une assemblée parlementaire au même titre que l'Assemblée nationale, sous la seule réserve qu'il ne peut pas renverser le Gouvernement, en contrepartie de quoi il ne peut être dissous. Mais les deux chambres ont la même nature : celle de représenter le peuple français, l'une étant issue du suffrage universel direct, l'autre du suffrage universel indirect. Soulever le fantôme d'une *capitis diminutio* du Sénat résultant d'une différenciation du régime électoral des sénateurs par rapport à celui des députés, conduisant à ce que le Sénat ne représente plus que les collectivités territoriales n'a pas de sens : il est déjà écrit dans la Constitution que le Sénat représente les collectivités territoriales. C'est, au contraire, tirer les conséquences de la source constitutionnelle que d'établir une différenciation entre les parlementaires de chacune de ces chambres et on ne peut, par conséquence, imposer aux sénateurs un régime électoral équivalent à celui des députés. Ce n'est d'ailleurs actuellement pas le cas !

Prenons l'exemple suivant : si l'interdiction du cumul des mandats existait déjà, Jean-Marc Ayrault serait devenu sénateur. Je veux aussi rappeler qu'en 1959, Edgar Faure, Gaston Deferre et François Mitterrand, battus aux élections législatives, sont devenus sénateurs. Le Sénat n'a pas eu à s'en

plaindre. Ce sera quelque chose d'impossible désormais si le Parlement adopte ce projet de loi.

Un mot sur les pouvoirs du Parlement. Guy Carcassonne avait écrit dans sa préface à l'ouvrage de M. René Dosière « L'argent caché de l'Élysée », que le Parlement ne manque pas de pouvoirs mais d'hommes pour les exercer.

Lors des débats sur la révision constitutionnelle de 2008, il avait ajouté que chaque fois que le Parlement réclamait de nouveaux pouvoirs, on les lui attribuait, mais ils profitaient en réalité à la majorité politique essentiellement, et donc au Gouvernement auquel elle est en quelque sorte asservie.

Dans cette logique, l'interdiction du cumul des mandats aggraverait une situation de manque d'indépendance des parlementaires à l'égard du Gouvernement déjà fortement dégradée.

Mme Julie Benetti. – Je retiens de plusieurs interventions que la détention d'un mandat local apporte une connaissance de la vie et de la société réelle.

Je n'ai certes pas de pratique du mandat politique. Mon point de vue est purement universitaire, mais, est-ce à dire alors que les parlementaires britanniques, allemands, italiens n'auraient pas cette connaissance ? Est-ce à dire que la connaissance de la vie réelle ne vient que d'un mandat électif ?

L'expertise locale n'est certainement pas supprimée par le projet de loi organique. Les parlementaires pourront continuer à être des élus locaux et les mandats peuvent se succéder dans le temps.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – sous réserve d'être réélu bien sûr.

Mme Julie Benetti. – Le projet de loi organique ne règle pas tout. Il laisse par exemple de côté les incompatibilités professionnelles. Mais, est-ce parce que l'on ne traite pas cette question qui devrait l'être, qu'il faut renoncer à légiférer sur le cumul des mandats ?

Quant aux moyens des parlementaires, on pourrait encore modifier l'arsenal juridique... Cependant, ils ont d'ores et déjà des pouvoirs significatifs.

Effectivement, il y a un manque de moyens matériels et humains. Il faut doter les parlementaires d'une force d'expertise face au Gouvernement. Mais cette question ne doit pas empêcher la réforme dont nous discutons. De plus, si la réforme permet aux parlementaires d'être davantage présents dans leur assemblée, cela leur donnera plus de poids pour demander des moyens supplémentaires.

Enfin, pour répondre au sujet de l'absentéisme, je ne le réduis pas à la question du cumul des mandats. Mais je pense que le cumul en est l'un des

facteurs puissant. Or, l'absentéisme nourrit l'antiparlementarisme en France. Cet antiparlementarisme m'effraie beaucoup.

Sans vouloir faire parler l'opinion publique, il me semble néanmoins qu'on attend des parlementaires qu'ils exercent d'abord leur mandat parlementaire et des titulaires de mandats exécutifs locaux qu'ils exercent d'abord leur mandat d'exécutif local.

Quant à la question du seuil, effectivement, il n'y a pas d'équivalence parfaite entre un mandat de conseiller municipal dans une petite commune rurale et le mandat d'un conseiller municipal dans une grande commune.

La commission « Jospin » avait écarté la question d'une distinction selon un seuil démographique. Il nous a semblé qu'il fallait une mesure simple et nette pour opérer la rupture avec l'état du droit.

M. Dominique Rousseau. – Beaucoup de choses ont été dites. Je ne développerai donc que deux points.

Concernant la logique de la réforme, il me paraît évident qu'à elle seule, elle ne va pas moderniser les institutions de la République. Mais, elle peut être un levier pour poser d'autres questions concernant l'opportunité de prévoir des incompatibilités professionnelles, la nécessité de revaloriser des moyens matériels des parlementaires ou le renforcement des pouvoirs du Parlement. Il faut un point d'accroche à ces réformes ultérieures. N'attendons pas trop de la réforme dont nous discutons. Elle n'est qu'un point de départ.

N'attendons pas trop du droit non plus. Cette réforme aura des effets vertueux, mais également pervers. Il ne faudra pas forcément en rendre responsable la loi ou le législateur.

J'ai entendu dire qu'avec la limitation du cumul des mandats, si le député-maire ne peut plus être maire, il va placer son copain ou son assistant comme maire... Ce n'est pas ici la faute de la loi, mais bien celle des hommes politiques.

La loi pose un régime juridique. On ne peut pas savoir à l'avance quel usage en sera fait car les effets du non cumul ne se feront sentir qu'au bout de quelques années. Il faudra du temps pour que tous, hommes politiques et citoyens, s'approprient cette réforme.

Quant à la conception du mandat, l'affirmation selon laquelle il faudrait nécessairement un ancrage local aux parlementaires me fait m'interroger sur ce qu'est l'intérêt général. Ce n'est pas la somme des intérêts particuliers des collectivités territoriales.

Je crois que quand Jean-Jacques Servan-Schreiber a été élu député, il a voulu inscrire sur sa carte de visite « député de Meurthe-et-Moselle », le Président de l'Assemblée nationale de l'époque, Edgar Faure, lui avait envoyé une lettre lui signifiant qu'il était « député de la Nation ».

Les parlementaires doivent penser la volonté générale comme dépassant l'addition des intérêts particuliers. La présence dans les

délibérations de préoccupations locales risque de faire perdre aux assemblées leur fonction de dire l'intérêt général. Cette fonction se déplacera alors ailleurs. Au Conseil d'État ? Au Conseil constitutionnel ? Je crains un affaïssement de la volonté générale.

De plus, il me semble que le non cumul des mandats est un moyen de limiter la présidentialisation du régime. À la lecture des débats parlementaires qui accompagnent chaque révision constitutionnelle, on peut s'apercevoir que le Gouvernement se réjouit quand les députés sont en circonscription.... Plus les parlementaires seront à Paris, plus le Gouvernement sera sous leur contrôle.

Je ne crois donc pas, à l'inverse, à l'idée selon laquelle le cumul de mandats permettrait de limiter la présidentialisation. Aujourd'hui, les parlementaires peuvent cumuler, et pourtant, ils ne s'opposent pas au Gouvernement. D'ailleurs, ceux de la majorité voteront ce texte qu'ils n'apprécient pas.

L'idée selon laquelle le cumul des mandats serait un moyen de limiter la présidentialisation n'est pas opérant – en témoignent la situation actuelle et les conditions dans lesquelles ce texte va être examiné !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je souhaiterais ici intervenir, car ce que vous avez dit m'interpelle. Qu'est-ce qui vous permet de dire que les parlementaires votent contre leur volonté ? Notre Constitution permet la diversité des expressions. Je vous rappelle en outre que tout mandat impératif est nul. Les conditions d'examen des textes au Sénat, qui réunissent des majorités variables, le montrent bien...

M. Dominique Rousseau. – Je maintiens que la situation actuelle, qui autorise le cumul des fonctions, ne donne pas aux parlementaires les ressorts nécessaires pour s'opposer au président de la République. L'existence de « barons locaux », pour reprendre une expression utilisée tout à l'heure, n'y change rien : le Gouvernement préfère les parlementaires en circonscriptions !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vous remercie pour la richesse de nos échanges, qui nous ont beaucoup apporté et contribueront à enrichir le débat.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 11 SEPTEMBRE 2013

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous examinons ce matin le rapport de Simon Sutour sur le projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen et sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Ces projets de loi organique et ordinaire ont été déposés le 3 avril 2013 par le Gouvernement, et ont été renforcés et adoptés par l'Assemblée nationale à la majorité de ses membres le 9 juillet 2013.

Le cumul des mandats est une pratique ancienne et constante, enracinée dans la construction politique de notre pays depuis au moins la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. La distinction ancienne établie par la doctrine entre les « élections politiques » au niveau national et les « élections administratives » – l'élu local n'ayant vocation qu'à administrer son territoire sans réelle autonomie par rapport au pouvoir central – explique l'absence de règles limitant le cumul des mandats. Le mandat parlementaire est pour l'élu local un moyen de disposer de plus de pouvoir à l'égard du préfet. Comme le résumait Michel Debré : « quand, maire d'une ville ou administrateur élu d'un département, on ne veut ni ne peut se révolter contre le pouvoir central, il faut tenter de pénétrer à l'intérieur des mécanismes qui font, à Paris, le Gouvernement et l'administration du pays ».

M. Guillaume Marrel, maître de conférences en sciences politiques, souligne ainsi l'ancienneté du phénomène, mais relève sa « croissance et sa stabilisation sous la III^{ème} République, puis sa reconstruction sous la IV^{ème} République », et ce qu'il appelle sa « systématisation sous la V^{ème} ».

Le cumul d'un mandat parlementaire avec des fonctions locales a longtemps été aussi un moyen de disposer d'une protection, de moyens humains et financiers, bref d'un statut qui n'existait alors que pour les parlementaires en vertu du principe de gratuité des fonctions électives locales. D'où le lien que d'aucuns établissent entre la question du non cumul et celle du statut de l'élu. C'était le sens, hier, de ma question au ministre sur l'avenir de la proposition de loi de nos collègues Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, adoptée par le Sénat en janvier 2013. J'ai reçu du Gouvernement l'assurance qu'elle serait inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans les mois qui viennent.

La pratique française du cumul des mandats nationaux et locaux est singulière. M. Julien Boudon, professeur de droit public, note qu'elle n'obéit à aucune donnée institutionnelle prédéterminée, le cumul n'étant fonction ni du

type de régime politique, ni de la composition de l'échiquier politique, ni de la forme de l'État. Un État aussi unitaire et récemment décentralisé que le Royaume-Uni ignore quasiment cette pratique. Les membres des chambres basses sont 24 % en Allemagne à détenir un mandat local, 20 % en Espagne, 7 % en Italie et 3 % au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, l'absence d'encadrement du cumul s'explique par l'habitude politique. Cette situation, comme celle des Pays-Bas, fait figure d'exception. J'ajoute que sept pays de l'Union européenne ont rendu le mandat de parlementaire européen incompatible avec tout mandat local. Comme le soulignait le rapporteur de l'Assemblée nationale Christophe Borgel, s'il y a bien une spécificité française, elle réside non dans l'existence du cumul mais dans l'intensité du phénomène.

Quelques règles ont été progressivement instaurées pour mettre fin aux cas extrêmes. La loi du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires a été une première étape, introduisant le principe d'une limitation du cumul de mandats locaux. Les lois organiques du 19 janvier 1995 et du 5 avril 2000 ont resserré le dispositif. Enfin, la loi du 5 avril 2000 interdit le cumul de deux mandats parmi ceux de maire, président de conseil général et président de conseil régional.

Actuellement, il n'existe donc aucune règle d'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale. Cette interdiction a seulement été introduite pour les représentants français au Parlement européen par la loi du 5 avril 2000, avant d'être abrogée par la loi du 11 avril 2003, pour mettre fin à une différence de traitement avec les parlementaires nationaux. Le Conseil constitutionnel avait néanmoins validé ce texte.

L'encadrement du cumul est encore partiel, pour ne pas dire marginal. Il peut donc être renforcé, et l'actuelle réforme n'épuisera pas le sujet. Vous avez été nombreux à évoquer hier le cumul entre mandats locaux, ou encore, la prise en compte des fonctions exercées dans les structures intercommunales.

Les tentatives d'encadrement se sont multipliées. Et nos concitoyens rejettent de plus en plus massivement cette pratique. Récemment, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions présidé en 2007 par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, puis la Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique présidée par l'ancien Premier ministre Lionel Jospin en 2012, se sont successivement prononcés contre le principe du cumul des mandats.

Les arguments pour ou contre sont connus. Je me limiterai aux raisons qui me rendent favorable à ces textes. En premier lieu, le cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives locales ne permet pas d'exercer notre mandat parlementaire dans toute sa plénitude. Il existera toujours des exemples ou des contre-exemples de cumulards ou de non cumulards plus ou moins

assidus. Ma conviction est cependant que la décentralisation a profondément bouleversé l'exercice des fonctions exécutives locales, y compris dans les plus petites communes car les maires et leurs adjoints sont soumis à de nouvelles contraintes, sans disposer de collaborateurs ou de services aussi étoffés que dans les grandes villes.

Quelques travaux scientifiques se sont intéressés au lien entre absentéisme et cumul, avec des résultats contradictoires car les éléments de mesure de l'activité parlementaire sont parcellaires ou tronqués. M. Luc Rouban, du Centre d'études de la vie politique française (Cevipof) affirme qu'il « n'y a pas de corrélation entre le nombre de mandats et l'investissement dans l'ensemble du travail parlementaire ». M. Abel François estime pour sa part que « l'effet global du cumul des mandats n'est pas évident » car « si les simples mandats semblent avoir une influence positive sur l'activité parlementaire, les fonctions dans les exécutifs locaux ont une influence négative ».

M. Laurent Bach, auteur d'une étude sur la période 1988-2011, dresse un bilan plus précis en distinguant, parmi les mandats locaux, des mandats lourds, maire de grandes villes, présidents de conseils généraux ou régionaux. Il avance que l'implication d'un parlementaire est d'autant plus réduite que sa fonction exécutive locale est importante. Les titulaires d'un gros mandat local seraient intervenus en séance publique ou en commission moitié moins souvent que les députés sans mandat local significatif. M. Bach conclut que « seules les activités (...) rentables électoralement sont autant voire plus suivies par les détenteurs de mandats locaux ».

« Institutionnalisation du conflit d'intérêts » pour Guy Carcassonne, le cumul des mandats est aussi pour Michel Debré le mécanisme par lequel « les préoccupations locales l'emportent dans l'esprit de nos parlementaires sur les préoccupations nationales ». Ce constat, dressé en 1955, sous la IV^{ème} République, lui faisait dire que « le cumul des mandats est un des procédés de la centralisation française ». Avec des règles de non cumul plus strictes, les parlementaires n'auraient plus aucune excuse – notamment face à leurs électeurs – pour expliquer leur faible implication au Parlement.

Un mot sur l'application de la réforme au Sénat. Certains souhaitent un traitement différencié entre les députés et les sénateurs, s'appuyant notamment sur la mission de représentation des collectivités territoriales que l'article 24 de la Constitution confère au Sénat. J'y suis défavorable. D'une part, le régime d'incompatibilité parlementaire a toujours été le même dans les deux assemblées, depuis 1958. D'autre part, en accentuant sa spécificité, le Sénat nierait sa fonction généraliste. Doté de prérogatives quasiment similaires à celles de l'Assemblée nationale, le Sénat ne saurait être exclusivement la chambre des collectivités territoriales.

Enfin, aucune disposition ne rend impératif le cumul des mandats, pas même l'article 24 de la Constitution. L'interprétation qu'en fait le juge

constitutionnel impose que le corps électoral des sénateurs soit composé essentiellement d'élus locaux, non que tous ses membres le soient. Par conséquent, opposer le sénateur exerçant une fonction exécutive locale et le sénateur seulement parlementaire est absurde. Il ne saurait y avoir de hiérarchie entre eux.

La réforme proposée par le Gouvernement et adoptée par l'Assemblée nationale est équilibrée. Elle n'interdit pas le cumul du mandat parlementaire avec un mandat local, ce qui répond aux critiques sur la rupture du lien avec la réalité locale. Les parlementaires pourront en revanche se consacrer aux missions que la Constitution leur assigne. C'est un progrès souhaitable. C'est pourquoi je vous invite à adopter le projet de loi organique, et le projet de loi qui étend ces règles aux députés européens.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Merci pour ce rapport précis et documenté. À la demande de nos collègues, le débat général en séance publique durera cinq heures. Avant de donner la parole à ceux qui le souhaitent, je vous communique un courrier que je viens de recevoir.

À l'initiative de Mme Assassi et avec l'accord de la commission des affaires étrangères, nous avons sollicité une audition auprès de l'ambassadeur des États-Unis pour évoquer les questions de surveillance et de renseignement, la NSA et l'affaire Prism. L'ambassadeur américain nous répond : « Comme vous le savez, les États-Unis et la France sont deux grandes démocraties qui entretiennent une longue tradition d'entente et d'amitié dont les liens se sont approfondis au cours des années. »

M. Yves Détraigne. – Cela commence mal...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – « Je ne peux manquer de souligner mon profond attachement aux échanges réguliers que notre ambassade entretient avec le Parlement, et tout particulièrement avec le Sénat. Cependant... »

M. Yves Détraigne. – Et voilà.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – « ...je ne peux malheureusement pas répondre favorablement à votre demande d'intervention devant vos commissions. Toutefois, ce serait avec plaisir que je vous rencontrerai en tant que présidents de vos commissions pour m'entretenir avec vous des questions portant sur les relations franco-américaines sans pour autant pouvoir apporter de précisions sur les sujets mentionnés dans votre lettre ».

Encore un mot avant d'engager le débat, pour féliciter au nom de la commission M. Alain Richard, qui vient d'être nommé représentant du Ministre des affaires étrangères pour développer les relations économiques entre la France et les pays des Balkans.

M. Yves Détraigne. – Je félicite notre rapporteur pour sa remarquable capacité de travail, puisqu’il nous présente son rapport le lendemain même des auditions. Quelle réactivité...

Ce projet de loi interdit aux responsables des collectivités territoriales de siéger au Sénat, qui pourtant assure la représentation de ces dernières. C’est pour le moins original. Certes, le cumul est un mal français, comme l’a écrit *L’Express* hier, et il faut y mettre un peu d’ordre. Mais qui veut noyer son chien l’accuse de la rage, et je connais bien des cumulards très actifs au Parlement. Charles de Courson, député de la Marne, mon département, est un ténor de l’Assemblée nationale et l’un des parlementaires les plus présents sur le terrain.

Certes, le cumul est plus fréquent en France que dans les démocraties voisines. Mais nos régimes politiques sont différents ! La France n’est pas réellement décentralisée. M. Alain Lambert, président de la Commission consultative d’évaluation des normes, l’a dit récemment à la radio : il n’y a jamais eu autant de normes que depuis que l’on a imposé un moratoire sur les normes ! Si les collectivités territoriales ne sont plus représentées au Parlement, si elles n’ont plus leur mot à dire, elles seront contraintes de subir et appliquer les décisions prises au niveau central. La révision générale des politiques publiques a fait des dégâts dans les régions et les départements, mais pas dans les administrations centrales, qui produisent toujours autant de textes et de contraintes. La voie de la recentralisation est ouverte.

Enfin, si le Sénat est transformé en clone de l’Assemblée nationale, quel sera son avenir ? Autant le supprimer ! La création d’un Haut Conseil des territoires indique qu’on en prend le chemin. Cette réforme avance masquée : nous ne sommes pas prêts à l’adopter.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le président du groupe RDSE a exprimé hier notre position au rapporteur. Un mot sur la forme : le bazar qu’est devenue cette commission la fait renoncer à formuler des critiques sur tel ou tel point particulier.

La réforme consiste à remplacer des cumulards par des parachutistes, elle substituera à des responsables élus en vertu de leur assise locale des personnes désignées par des grands partis au fonctionnement clanique – l’auteur de cette épithète se reconnaîtra.

Si l’on veut faire comme les autres pays, occupons-nous plutôt d’établir une véritable séparation des pouvoirs. En France, l’exécutif et le législatif ne sont nullement séparés : voyez les déclarations des technocrates du cabinet de la ministre de la décentralisation lors du débat sur les métropoles, qui trouvaient « scandaleuses » les modifications apportées par le Sénat au motif qu’elles remettaient en cause des mois de travail de l’administration. Aux États-Unis, de tels propos sont inimaginables, et ceux qui les tiendraient seraient renvoyés sur le champ ! La forme fédérale du régime proscrit d’ailleurs le cumul des mandats.

« Vivifier la vie parlementaire » n'est pas une justification plus convaincante. Les rares études scientifiques que cite le rapporteur ne prouvent qu'une chose : on ne sait rien de l'impact du cumul sur la vie politique. J'ai moi-même fait quelques recherches : certains parlementaires dotés de lourds mandats sont certes plus absents que la moyenne, mais on trouve aussi dans cette catégorie des parlementaires dépourvus de tout autre mandat. Globalement, les cumulards sont plutôt plus actifs que les autres. Mais au-delà des heures de présence, à quoi s'emploient-ils ? À faire passer de temps à autre un sous-amendement que le Gouvernement consent à accepter après trois heures de discussion, quand par extraordinaire il ne l'a pas déclaré irrecevable ? De qui se moque-t-on ? Si l'on veut revivifier le Parlement, il faut cesser de voir en lui une pure courroie de transmission des souhaits de l'Élysée, transmis *via* Matignon. Et séparer véritablement les pouvoirs.

Je dis cela d'autant plus sereinement que j'ai volontairement abandonné mon mandat de maire de Figanières, commune de 2 500 habitants, lorsque je suis devenu sénateur. Je ne suis plus qu'adjoint aux finances, grâce à quoi je suis la vie locale. Et ne venez pas invoquer la volonté d'améliorer notre travail en garantissant la présence dans l'hémicycle : lorsque j'ai déposé sur le texte relatif à la transparence de la vie publique un amendement destiné à comptabiliser l'activité parlementaire – un site privé s'y emploie, mais imparfaitement –, il a été refusé !

Le cumul a longtemps été justifié, disiez-vous, par la distinction courante entre élections politiques et élections administratives. Mais lorsque nous avons présenté la proposition de loi relative à l'éligibilité des étrangers non communautaires, vous vous y êtes opposé au motif que les élections locales n'étaient pas politiques ! Finalement, elles le sont ?

Enfin, il est extraordinaire que ce texte élude soigneusement la question du cumul horizontal ! On ne pourra plus cumuler les mandats de sénateur et d'adjoint au maire de Figanières, mais être baron local, maire d'une commune de 600 000 habitants, et président d'une communauté urbaine aussi grande qu'un département ne posera aucun problème... C'est se moquer du monde ! Quant aux conflits d'intérêts, c'est bien en confrontant les intérêts particuliers et en les transmutant que l'on forge à l'intérêt général... Tout à la fois, on dénonce le conflit d'intérêts que serait le cumul des mandats et l'on promet que rien ne changera, que les parlementaires élus par des élus auront toujours le souci des intérêts locaux. Décidément, adopter ce texte en l'état ne serait pas une bonne chose.

M. Philippe Bas. – Je salue moi aussi le tour de force du rapporteur, qui nous présente un rapport très documenté à peine les auditions achevées.

Le Gouvernement a choisi d'engager la procédure accélérée. C'est son droit, et je le respecte à condition qu'il n'en abuse pas. En l'occurrence, cette décision est inutile pour une réforme censée ne s'appliquer qu'en 2017. La

procédure accélérée ne saurait en outre avoir pour effet de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. D'abord car les dispositions organiques relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités qui sont applicables aux députés s'appliquent aussi aux sénateurs, en vertu de l'article L.O. 297 du code électoral – qui résulte de la codification à droit constant par un décret de 1964 de l'ordonnance portant loi organique du 24 octobre 1958. Le texte est relatif au Sénat autant qu'à l'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel ne manquera pas de vous rappeler à cette réalité juridique ! Ensuite, car l'Assemblée nationale ne saurait avoir le dernier mot sur les dispositions relatives au remplacement des sénateurs élus au scrutin majoritaire qui démissionneraient pour conserver leur mandat local. Enfin, car aussi loin que l'on souhaite aller dans le cumul des mandats, on ne peut interdire à un maire d'être sénateur sans méconnaître la logique même de notre institution et l'esprit de l'article 24 de la Constitution. Or, si une telle disposition était adoptée, il y aurait une différenciation entre les deux assemblées et l'Assemblée nationale ne pourrait avoir le dernier mot.

La procédure accélérée ne doit pas priver le Parlement du temps nécessaire pour approfondir ces sujets. C'est pourquoi nous présenterons nos amendements pour la séance ultérieurement, en mettant à profit tout le temps qui nous reste.

Notre groupe n'est pas hostile à l'instauration de règles limitant utilement le cumul des mandats. Une actualisation est même nécessaire depuis la révision constitutionnelle de 2008, et compte tenu de l'évolution de l'intercommunalité et des responsabilités des exécutifs locaux. Mais tout est dans la mesure. Les dispositions du présent texte sont excessives et, combinées avec d'autres réformes récentes, mettent en cause l'identité du Sénat.

L'impasse est faite non seulement sur le cumul horizontal, mais aussi sur le cumul d'activités électives et d'activités privées. Privilégier celles-ci sur des activités au service de l'intérêt général comme l'exercice d'un mandat local, il vous faudra le justifier devant les Français ! Il faut faire le contraire !

Il est singulier d'interdire à un élu local d'être en même temps parlementaire alors que le code du travail et le statut de la fonction publique l'autorisent à occuper un emploi salarié à 75% de son temps de travail, soit 27 heures par semaine. Les élus locaux sont des surhommes et des surfemmes, nous le savons. Si on les autorise à travailler 27 heures par semaine à côté de leur mandat local, pourquoi leur interdire d'être parlementaire ?

Ce texte est mal bâti. Il procède d'une réaction instinctive et populiste. Trouvons un dispositif plus raisonnable.

M. Gaëtan Gorce. – Soyons prudents et évitons les arguties. Ne confondons pas réglementation du cumul et moralisation de la vie publique : elles n'ont rien à voir. Ne stigmatisons pas les élus qui exercent diverses responsabilités, avec la volonté incontestable de faire progresser l'intérêt public.

Plaçons-nous sur le terrain de la modernisation des institutions. Historiquement, le cumul a servi aux élus locaux à peser sur l'État central. Mais les aiguilles de l'horloge ont tourné. La décentralisation a eu lieu, vous vous y êtes ralliés après l'avoir combattue. Les collectivités territoriales ont des responsabilités nouvelles. Le débat mobilise depuis les années quatre-vingt les pouvoirs publics, les juristes et les citoyens. La réflexion conduite sous Lionel Jospin avait permis d'introduire davantage d'équilibre entre les responsabilités mais n'avait pas recueilli l'assentiment de l'opposition d'alors. Il serait bon de faire bouger les rôles, entre ceux qui souhaitent faire évoluer les institutions et ceux qui, par réflexe conservateur, s'y opposent en permanence – ces lignes ne recoupant pas celles de la majorité et de l'opposition.

Nous devons considérer ce texte comme un outil de revalorisation du Parlement. Il faut évaluer des moyens, individuels et collectifs, indispensables aux parlementaires pour accomplir leur mission de contrôle : la réforme de 2008 est loin d'avoir tout réglé sur ce point. La procédure parlementaire n'est pas satisfaisante. Il y a des progrès à accomplir pour que le Parlement tienne pleinement son rôle face à l'exécutif et soit considéré non comme un exécutant discipliné mais comme un vrai partenaire.

La réforme doit intervenir avant les élections municipales pour que candidats et électeurs se prononcent en pleine connaissance de cause – d'où la procédure accélérée. Elle doit surtout conduire à envisager un renforcement des prérogatives du Parlement et des moyens des parlementaires, et contribuer à moderniser des institutions qui fonctionnent mal. L'opinion publique veut des parlementaires qui se consacrent à leurs tâches de législation et de contrôle ; ces derniers ne seront pas pour autant coupés des assemblées locales, puisqu'ils pourront demeurer conseiller municipal, départemental, régional.

M. Christian Favier. – Notre groupe est depuis longtemps favorable au non cumul, car il faut renouveler et féminiser la vie politique. Toute avancée législative est donc bienvenue. Reste la question du rôle spécifique du Sénat, représentant des collectivités locales. L'expérience acquise dans l'exercice de mandats locaux nourrit notre travail législatif : on l'a encore constaté lors du récent débat sur les métropoles. Mais le projet de loi ne supprime pas tout lien puisqu'il autorise le parlementaire à être membre d'une assemblée locale. Pour autant, je m'inquiète de voir remettre en cause le rôle du Sénat : le Haut Conseil des territoires ne fait-il pas doublon avec notre assemblée ? L'organisation du travail parlementaire devra aussi être revue afin que l'élu puisse concrètement faire vivre ce lien avec le territoire : on ne peut se satisfaire de lois hors-sol, coupées de la réalité locale.

Je regrette que le projet de loi n'aborde pas la question du cumul des mandats dans le temps. Le suffrage universel tranchera, dira-t-on. Certes, mais les raisons du cumul ne sont pas toujours aussi nobles que l'on dit ; des stratégies de réélection sont à l'œuvre, par exemple. Or l'absence de renouvellement risque, sur la durée, de figer la vie politique. Nous sommes favorables à ce texte.

M. Antoine Lefèvre. – Grâce à ce projet de loi, plus rien ne fera obstacle à l'implication totale des parlementaires, dit le rapporteur. Mieux vaudrait améliorer l'organisation du travail parlementaire... Vous parlez d'absentéisme, mais bien des super-cumulards sont parmi les sénateurs les plus actifs. De même, il y en a beaucoup que l'on ne voit guère, alors qu'ils n'exercent pas d'autre mandat que celui de parlementaire...

M. Gaëtan Gorce. – N'attaquez pas ceux qui ne sont pas là pour se défendre !

M. Antoine Lefèvre. – Il serait intéressant de mesurer les conséquences de l'écrêtement. Mieux communiquer sur ce sujet aurait évité bien des fantasmes et des stigmatisations. J'ai pour ma part fait l'objet d'un article de presse qui additionnait toutes mes indemnités supposées – en oubliant l'écrêtement ! L'un de mes adjoints, qui exerce en outre une profession, perçoit bien davantage... En interdisant aux parlementaires les fonctions exécutives dans les SEM ou les syndicats, on se prive de leur compétence et de leur expérience, sans faire faire d'économies aux collectivités, bien au contraire ! En tant que président de ma communauté de communes, je n'ai ni cabinet, ni service de communication car je mutualise ces structures avec celles de ma commune ; un autre président s'en dotera, ce qui aura un coût pour la collectivité. Il aurait été plus équilibré d'intégrer les intercommunalités dans les incompatibilités prévues par la loi de 1985.

J'avais expliqué au journal *Rue 89*, qui prétendait débusquer le cumulard – assumé – que j'étais, que le lien avec la population de mon territoire serait distendu si je n'étais plus que parlementaire et conseiller général. Mon travail législatif se nourrit de mes permanences de quartier. Lors de la discussion de la loi Duflot sur le logement, les interventions de parlementaires cumulards qui président des offices HLM étaient particulièrement pertinentes. De l'avantage de bien connaître les questions d'urbanisme !

Quoi qu'il en dise, le député René Dosière a lui aussi cumulé les mandats – sauf quand les électeurs ne lui en ont pas laissé le loisir. Dommage qu'il n'ait pas l'expérience de l'intercommunalité quand il intervient sur ce sujet...

Hier, M. Manuel Valls invitait le Sénat à ne pas s'opposer au « sens de l'histoire » et à « participer à ce beau mouvement de modernisation et de changement ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Le « sens de l'histoire » ! Rien que ça !

M. Antoine Lefèvre. – Méfions-nous de l'argument de la prétendue « modernité » : naguère, vous refusiez l'innovation qu'était le conseiller territorial ! Pour ma part, je m'opposerai à ce texte.

M. René Vandierendonck. – Le Sénat représente les collectivités territoriales, d'où son mode original de désignation et sa préséance dans la procédure parlementaire pour les textes intéressant les collectivités territoriales. Cela ne signifie en aucun cas un monopole de représentation au détriment de l'Assemblée nationale. Ne faisons pas aboyer les chats ! Il est évident que la pratique territoriale donne une plus-value au travail parlementaire. Le Gouvernement aurait dû s'inspirer de l'une des deux pistes suivantes : soit conditionner l'éligibilité au Sénat à l'exercice préalable de mandats électifs ou de responsabilités exécutives dans une collectivité territoriale, soit purger le débat de tout amalgame en interdisant simplement le cumul des indemnités. J'ai d'ailleurs voté l'amendement Collombat : si l'on cumule un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale, c'est bénévolement ! Oui à l'objectif de renouvellement !

Où en est-on de la proposition de loi Anziani, ou du rapport Doucet sur le statut de l'élu ? Selon le président Bel et le président Sueur, ce sujet devait être traité avant, ou du moins concomitamment à l'examen du texte sur les métropoles. En tant que parlementaire, je suis profondément choqué d'entendre aujourd'hui le Gouvernement annoncer que la question du statut de l'élu ne sera pas examinée tant que la loi sur le non-cumul n'aura pas été adoptée. C'est insultant pour la représentation parlementaire, je tenais à le dire publiquement.

Enfin, j'indique à M. Détraigne que le vice-président de l'Association des maires de France, qui n'est autre que Pierre Jarlier, me disait hier lors d'une audition comme rapporteur, être très intéressé par la création du Haut Conseil des territoires, qui semble pourtant faire doublon avec le Sénat, au motif que l'AMF a besoin d'avoir un accès direct au Comité des finances locales (CFL) ou à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Mme Virginie Klès. – À titre personnel, je me retrouve dans les propos de M. Vandierendonck. Ceci étant, je suis chargée de rapporter la parole du groupe socialiste, exercice difficile tant les positions divergent. Une fois le texte voté, nous pourrions en mesurer les effets sur l'absentéisme et la féminisation. Quant à la spécificité du Sénat en tant que représentant des territoires ruraux, elle pose la question de l'expérience acquise par un conseiller municipal, qui n'est pas identique selon qu'il est élu dans une petite commune ou une grande ville... Sur ce point, impossible d'exprimer une position commune.

M. Jean-Yves Leconte. – Le rapporteur a souligné combien il était difficile de cumuler plusieurs fonctions alors qu'un simple parlementaire peine déjà à assumer toutes ses responsabilités faute de temps. Certains arrivent à être présents et dans leur ville et au Parlement, mais le cumul limite indéniablement la capacité des parlementaires à exercer leur fonction de contrôle. Reste que la priorité serait de mieux organiser nos travaux : nous n'avons appris qu'hier, le 10 septembre, l'ordre du jour de nos travaux en octobre...

Comme beaucoup, je suis choqué par le mélange des genres entre parlementaires et élus locaux. Il faut donner à chacun les moyens d'exercer la fonction pour laquelle il a été élu, et non l'obliger à essayer de cumuler les moyens pour espérer réussir ! Dans la France centralisée de jadis, un élu local avait intérêt à détenir un mandat parlementaire pour défendre les intérêts de sa collectivité. Il s'agit aujourd'hui de clarifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales, de renforcer la séparation des pouvoirs pour mettre fin aux conflits d'intérêts. L'intérêt général n'est pas la somme des intérêts locaux ! La richesse d'un parlement, n'est-ce pas toutes les expériences de vie et de responsabilités, qui ne se limitent pas forcément à l'exercice d'une fonction exécutive locale ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela gênerait pour faire des lois ?

M. Jean-Yves Leconte. – En tant que sénateur des Français de l'étranger, je ne suis pas concerné. J'estime qu'une loi qui diversifie les parcours de vie antérieurs des parlementaires est utile à la démocratie. Les partis politiques décideront des listes, disent certains. C'est oublier que ce sont les électeurs qui tranchent.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ils n'iront plus voter.

M. Jean-Yves Leconte. – Cette loi renforce la séparation entre le pouvoir exécutif local et le Parlement : elle va dans le bon sens.

M. Jacques Mézard. – Réduire ce débat à un affrontement traditionnel entre une majorité et une opposition serait une caricature. Dix-sept des dix-huit membres de mon groupe ont voté pour le président Bel ; à la commission des lois, nos trois voix se sont portées sur le président Sueur. Mais sur ce texte, les méthodes utilisées n'honorent pas le Sénat. J'ai souhaité une discussion générale plus longue pour laisser à notre groupe le temps d'exposer tous les arguments qui le conduisent à rejeter ce texte sur le fond, et à dénoncer les méthodes employées – à commencer par la procédure accélérée – par ceux-là mêmes qui disent vouloir un débat démocratique. Certes, les élections municipales approchent, mais nous n'étions pas à quinze jours près ! L'argument ne tient pas, quand on entend les propos que tient le ministre des relations avec le Parlement en Conférence des présidents...

Le rapporteur a été désigné le 24 juillet, à la veille de la suspension des travaux ; il a commencé ses auditions le 9 septembre, à la veille de la reprise ; la plupart ont eu lieu hier, et il nous présente son rapport ce matin, le 11 septembre. Nous connaissons les capacités extraordinaires de M. Sutour, mais il n'en reste pas moins que tout cela n'est pas beau. Ces méthodes ne sont pas dignes de notre assemblée et d'un véritable débat parlementaire. Je déplore que certains s'y soient prêtés, notamment ceux pour lesquels nous avons naguère voté...

J'ai préféré ne pas assister à l'audition du ministre de l'intérieur hier, me réservant pour sa venue à l'université d'été du PRG. Il a invité le Sénat à être moderne et à ne pas donner une image ringarde. Argument lamentable ! En réalité, c'est un changement profond de l'équilibre de nos institutions qui est en cours. En catimini, même si ces évolutions – binôme, non-cumul, etc. – figuraient déjà début 2012 dans les textes de Terra Nova, rédigés sous pseudonyme par des gens que l'on retrouve aujourd'hui dans les cabinets ministériels...

Les juristes, les universitaires sont catégoriques : cette réforme va encore accentuer l'hyper-présidence et le poids de l'Élysée dans les institutions de la République.

M. Christophe Béchu. – C'est évident !

M. Jacques Mézard. – Vous vous attaquez au bicamérisme sans oser le dire. Le président du Sénat lui-même dit être ouvert à un débat sur la réduction du nombre de sénateurs. Le Gouvernement fait adopter le Haut Conseil des territoires, puis le non-cumul : à chaque fois, c'est bien le Sénat qui est dans le viseur ! Ayez le courage de le dire, assumez ! Ce sont les positions bien connues de Lionel Jospin que l'on traduit ici. Je vis très mal que celui qui devrait être le premier à défendre le bicamérisme soit silencieux, pour ne pas dire complice. Le groupe que je préside est petit, mais il a une histoire au Sénat. Ce que vous faites est un mauvais coup porté à la démocratie, aux institutions de la République.

Depuis un an, le RDSE a déposé six propositions de loi – qui n'intéressent nullement le Gouvernement. Nous proposons d'interdire le cumul des indemnités, qui choque nos concitoyens. Or les journalistes boboïstes parisiens entretiennent lâchement la confusion entre cumul des indemnités et cumul des mandats, pour mieux stigmatiser les élus. Nous avons proposé de limiter le cumul horizontal des mandats ; d'imposer un délai de carence aux membres de cabinets qui souhaitent se présenter aux élections. Aucune réponse du Gouvernement. Nous proposons qu'un même mandat ne puisse être renouvelé plus de deux fois de suite. Ringards ? Nous allons beaucoup plus loin que vous dans la rénovation de la vie politique ! Le ministre de l'intérieur nous a hier invités, semble-t-il, à « ne pas faire du Sénat une citadelle ». Le Sénat, une citadelle ? Oui, pour la réflexion, pour la liberté de s'exprimer. C'est que nous ne sommes pas caporalisés : cela insupporte les Gouvernements, à commencer par celui-ci.

Cette réforme strictement politicienne ne vise qu'à faire plaisir aux militants socialistes. C'est pourquoi le ministre de l'intérieur est prié de la faire passer, même s'il ne l'approuve pas ! Elle conduira à faire élire de purs apparatchiks. Déjà, au gré de l'évolution du scrutin à la proportionnelle, on voit arriver dans nos assemblées nombre d'anciens assistants parlementaires, preuve que la carrière politique se professionnalise de plus en plus tôt.

Avec cette réforme, Mme Aubry pourra être à la fois maire de Lille, présidente de la métropole et de trois des plus importantes SEM de France. Et ce cumul horizontal ne choque nullement Mme Lebranchu... M. Bas a dit ce qu'il en était des incompatibilités professionnelles : un parlementaire ne pourra être maire d'une commune de cinquante habitants, mais aura tout loisir d'exercer parallèlement toute une série de métiers !

M. Christophe Béchu. – Scandaleux !

M. Jacques Mézard. – Manque de temps, dites-vous ? J'ai regardé attentivement les statistiques : ce n'est pas parce que l'on cumule que l'on ne travaille pas au Parlement, et *vice versa*.

Nous proposons un système équilibré, limitant le cumul à un seul mandat exécutif local. Il faut également s'attaquer aux vraies incompatibilités professionnelles. Harlem Désir ou Eva Joly, qui seront prochainement à nouveau candidats au Parlement européen, donnent volontiers des leçons. Là encore, j'ai regardé les statistiques : ils se classent parmi les moins assidus des 754 députés européens ! Pourtant, ni l'un ni l'autre n'exerce de mandat local.

Mme Hélène Lipietz. – Je suis contente que vous le rappeliez. Chez nous, certains l'oublient.

M. Jacques Mézard. – Je ne suis pas allé jusqu'à faire le compte des couples de parlementaires – là aussi, ce serait édifiant...

L'expérience locale est irremplaçable. La Constitution donne au Sénat une compétence générale. Vous venez d'ailleurs de rétablir la clause de compétence générale pour les collectivités territoriales – à juste raison, car un maire traite de toute sorte de problèmes ! Le constituant a voulu que les sénateurs aient cette expérience locale : relisez les débats ! Relisez les discours de Gaston Monnerville, premier président de gauche du Sénat de la V^{ème} République, qui rappelait constamment le rôle particulier de la Haute Assemblée. Relisez celui qu'il prononça lorsqu'il démissionna pour mieux défendre le Sénat sur tout le territoire national.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je n'ai pas le sentiment qu'il y ait d'un côté le beau, de l'autre le laid ; d'un côté le bien, de l'autre le mal. Nous avons des points de vue différents sur une réforme qui figurerait dans le programme de président de la République. Il est naturel que chacun s'exprime. Point n'est besoin d'agresser ses collègues.

M. Hugues Portelli. – La question, au fond, porte sur la façon de faire de la politique. Quand on regarde l'histoire politique longue, depuis le début de la III^{ème} République, on observe qu'il y a trois façons de faire de la politique. La première, traditionnelle, dont nous sommes les représentants, consiste à faire ses classes localement avant d'être investi d'un mandat national. C'est la conception classique du parlementarisme français : élu local, puis parlementaire, puis

éventuellement ministre. Une autre façon est de faire de la politique *via* les partis : militant, « fonctionnaire » de parti, puis élu local ou national, grâce au scrutin à la proportionnelle.

M. Philippe Bas. – Et parce que l'on obéit...

M. Hugues Portelli. – La troisième voie, depuis 1958, est d'être d'abord haut fonctionnaire, puis membre de cabinet ministériel, puis élu « parachuté » localement – le circuit traditionnel inversé.

M. Jean-Jacques Hyest. – Cela ne marche pas toujours...

M. Hugues Portelli. – Le présent texte est une offensive des fonctionnaires qui font de la politique contre les notables que nous sommes. Ces notables avaient une justification. Dans un pays centralisé, sans vrai contre-pouvoir local, les collectivités territoriales n'ont qu'un pouvoir réglementaire dérivé, autant dire, presque rien. Le cumul des mandats permet de peser face au ministre ou au préfet. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours aide aussi l'élu local à résister à la pression des partis politiques. La liquidation du cumul des mandats a pour autre versant le changement du mode de scrutin à tous les niveaux et la mainmise des hauts fonctionnaires sur la vie politique : après les partis, le Gouvernement et l'Élysée, restait à conquérir le Parlement...

Le Sénat est le bastion de la politique à la française, enracinée dans le tissu local ; son système électoral limite le poids des partis et préserve l'implantation territoriale. La réforme proposée traduit un choix politique qui doit être assumé en tant que tel. Si les députés britanniques ne sont que députés, c'est qu'il n'y a pas de pouvoir local en Grande-Bretagne : les maires n'ont d'autre prérogative que de se coiffer d'une perruque ! Pour être candidat à la chambre des communes, il faut d'abord démissionner de la fonction publique. Dans les pays à système fédéral – Espagne, Belgique, Allemagne, Italie – le pouvoir local a une vraie compétence législative, les partis y sont puissants et pilotent les carrières des élus. Nous avons, nous, une autre tradition. Que vous vouliez en faire table rase, soit, mais assumez-le !

Vous allez jusqu'à confier le soin de défendre la modernité aux repentis, à ceux qui n'ont plus envie de cumuler parce qu'ils sont aujourd'hui ministres ou retraités, aux journalistes qui sont les premiers à cumuler les fonctions dans différents médias et donnent des leçons ! Une chose est sûre, le jour où l'on m'interdira de cumuler, j'opterai pour mon mandat local : c'est le plus intéressant.

Mme Catherine Troendle. – Très bien.

Mme Cécile Cukierman. – Ne stigmatisons pas les partis politiques, qui se transforment pour mieux répondre aux attentes de la population. Ils ne sont pas les seuls responsables du décalage croissant entre les citoyens et les élus...

Ce texte est sans doute imparfait. Il fait malheureusement l'impasse sur le cumul horizontal. C'est une facilité que de s'appuyer sur ces élus qui président aussi tel office, telle intercommunalité, etc., mais il faut un partage des connaissances, des décisions, de la démocratie sur les territoires. On ne peut admettre que quelques personnes concentrent le pouvoir entre leurs mains, car les rapports avec la population en deviennent faussés.

Est-il démocratique qu'une seule personne décide et mette en œuvre les différentes politiques nationales et locales ?

Le groupe communiste soutient le principe de ce texte, même si celui-ci est incomplet. Tout ne sera pas réglé mais c'est une avancée. La proximité avec la population est fondamentale. Or les parlementaires ne participent pas, ès qualité, à de nombreuses réunions où sont présents les élus locaux. Le cumul est un instrument du lien entre électeurs et parlementaires. Il faudra en inventer d'autres, sinon les parlementaires seront coupés des réalités. Ils ne sont pas aux ordres des partis mais au service de leurs concitoyens. Pour leur permettre de consacrer du temps au dialogue avec les élus locaux, il faudra aussi revoir le mode de travail au Parlement. Notre façon d'exercer notre mandat devra changer.

M. Jean-Jacques Hyest. – Une étude comparative des parlements européens montre que le nôtre est le seul à tenir des séances de nuit interminables ; et partout le travail s'arrête le vendredi à midi. L'essentiel du travail a lieu en commission, la séance publique étant réservée à l'examen de certains points. Travaillons-nous mieux que les autres ? J'en doute ! En Grèce, une commission est chargée de corriger les erreurs figurant dans les amendements : c'est ce que nous faisons quand nous examinons un texte après l'Assemblée nationale.

L'Express considère que notre système s'inspire d'une conception monarchique du pouvoir et il estime que la loi sur le cumul est bonne car elle nous rapproche du système des pays du nord. Mais nous ne sommes pas une démocratie du nord. L'instauration du quinquennat a aggravé la situation. J'étais contre l'inversion du calendrier des élections législatives et présidentielle. Ceux qui l'ont votée ont commis une erreur. Chaque mesure est désormais présentée comme le respect d'un engagement du président de la République et le Parlement n'a qu'à se taire.

La possibilité de cumuler a donné lieu à des excès. Les lois de 1985 et 2000 les ont limités. Mais il existe encore aujourd'hui un sénateur, mentionné dans *L'Express*, qui, s'il abandonnait son mandat de sénateur, aurait encore 25 fonctions ou mandats...

Quelle est la spécificité du Sénat ? Il représente les collectivités territoriales. Son expertise est reconnue en la matière. Mais on compte autant de députés présidents d'exécutifs locaux. Comment expliquer alors notre approche différente ? Elle est due à notre mode de fonctionnement. À l'Assemblée

nationale, tout va très vite, les enjeux politiques sont prépondérants et l'examen des textes n'est pas approfondi. La situation ne fait d'ailleurs que se dégrader. J'ai été député. Je sais qu'on fait des coups, au fil de l'actualité. Le Sénat, par le mode d'élection de ses membres, est moins soumis à l'événement, a plus de recul. C'est pourquoi je soutiens notre bicamérisme. Les élus locaux nous font confiance car ils nous connaissent, nous sommes des leurs.

Deux institutions sont mal aimées et menacées par les penseurs uniques : le Sénat, qu'ils souhaitent transformer en un Conseil économique et social élargi, et les départements, condamnés sans appel. Pourtant le premier et les seconds ancrent le pays dans la démocratie.

Ce texte est brutal, sous couvert de porter une évolution positive pour le Parlement. Certains prétendent qu'il favoriserait une présence accrue des parlementaires. Faribole !...

M. Simon Sutour, rapporteur. – Vous ne m'avez pas écouté...

M. Jean-Jacques Hyest. – Si. Il ne faut pas être simpliste. J'ai connu un député, sans mandat local, qui n'était jamais à l'Assemblée nationale. Présent chaque jour et chaque heure dans sa circonscription, il a été élu et réélu pendant 45 ans.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Ce n'est pas un bon argument !

M. Michel Mercier. – Je suis cumulard. Si je ne figure pas dans l'article de *L'Express*, c'est que j'ai eu la sagesse de me taire. Je suis cumulard et j'en suis fier, car avant de cumuler il faut être élu, et chaque élection est une source de fierté. J'aborde chaque nouvelle élection comme la première. N'ayons pas honte. Les partisans de cette loi prétendent qu'elle augmentera la présence des parlementaires. Mais je suis très présent ! J'accomplis honnêtement mon travail de parlementaire et d'élu local. Les cumulards sont soumis davantage au contrôle des citoyens car ils se soumettent au suffrage tous les trois ans et doivent remplir autant de déclarations de patrimoine... Cet argument ne tient pas la route !

Le texte s'inspire de l'air du temps et prend sa source à l'antiparlementarisme. Il n'y a pas d'opposition entre des modernes et des ringards. Si être élu c'est être ringard, alors c'est la fin de la République ! De plus, en regardant de plus près le palmarès de *L'Express*, on constate que beaucoup des fonctions cumulées sont induites par le mandat principal : il est normal pour un maire d'être président du conseil d'administration de l'hôpital. Ne hurlons pas avec les loups, trouvons plutôt le bon équilibre.

Le cumul a considérablement augmenté avec la V^{ème} République et l'on compte davantage de députés cumulards que de sénateurs. Pourquoi ? Pour échapper à l'emprise des partis et du pouvoir exécutif ! L'excès de parlementarisme rationalisé a engendré le cumul.

À crier partout que les cumulards empilent les indemnités et sont des incapables, on crée un climat délétère. Sans doute faut-il lutter contre les abus, mais méfions-nous d'un texte brutal, qui va bouleverser nos institutions. L'Assemblée nationale comme le Sénat seront concernées. Ici, il est probable que deux groupes parlementaires disparaîtront ou perdront leur autonomie. Le rôle de notre Haute Assemblée évoluera. Mais si elle doit devenir une Assemblée nationale *bis*, elle ne servira plus à rien. Il y a là un choix politique, au moins ne le dissimulez pas, ne prenez pas ces postures de vierge effarouchée devant le cumul des mandats.

M. Christophe Béchu. – Un des objectifs de ce texte est d'améliorer la qualité du travail parlementaire. À ce propos je regrette que nous nous réunissions avant même de disposer du rapport écrit...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – C'est toujours le cas...

M. Christophe Béchu. – Précisément ! Je le déplore.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le rapport inclut le compte rendu de notre réunion.

M. Christophe Béchu. – Pourquoi ne pas tenir une première réunion consacrée à une présentation orale du texte, sans débat, puis une seconde, une semaine après, consacrée à la discussion et à l'examen aux amendements ? Le non cumul ne résoudra en rien notre désorganisation. J'ai siégé deux ans au Parlement européen, dont le fonctionnement diffère beaucoup du nôtre. Chaque année, au mois d'octobre, le calendrier de toutes les réunions de l'année est affiché. On ne reçoit pas une convocation au dernier moment !

Ce texte permettra-t-il de renouveler la classe politique ? Oppose-t-il les modernes et les ringards ? Je n'y crois pas. Pour le renouvellement des élus, c'est une limitation des mandats dans le temps qu'il faut mettre en place.

En outre, les parlementaires se divisent en deux catégories : ceux qui sont assurés de retrouver leur emploi à l'issue de leur mandat, et ceux qui ont abandonné leurs fonctions antérieures sans garantie de les retrouver. Avec le non cumul, le nombre des retraités et des fonctionnaires augmentera...

M. Jacques Mézard. – Celui des employés de grands groupes comme Vivendi ou Total, également !

M. Christophe Béchu. – La mise à disposition de salariés, dans les grands groupes – capables, effectivement, de réintégrer un ancien parlementaire – crée des conflits d'intérêts.

Autre argument avancé, il faudrait réconcilier les citoyens avec la classe politique. Cessons cette hypocrisie. Le problème n'est pas le cumul des fonctions, mais le cumul des indemnités, l'utilisation des enveloppes de frais de mandat,

voire le nombre des parlementaires. Si le Gouvernement prétend que nous travaillons à mi-temps, qu'il supprime la moitié des postes ! En outre, le non cumul développera l'antiparlementarisme des élus locaux qui considéreront que les parlementaires sont coupés de la base.

Le système des cumuls résulte d'un compromis institutionnel apparu dans un pays centralisé. Nous modifions notre édifice institutionnel sans percevoir toute la subtilité des équilibres actuels. Nous changeons de régime. Le quinquennat a privé les élections législatives de leur sens. Le non cumul achèvera de transformer les parlementaires en godillots. L'ancrage local est le gage de l'indépendance à l'égard des partis comme de l'exécutif. Dans chaque formation, les francs-tireurs ne sont-ils pas ceux qui jouissent d'une telle assise locale?

Cette réforme correspond à un engagement présidentiel. Elle doit donc passer à tout prix. Et ce sont les repentis que l'on charge de la promouvoir ! L'intervention de M. Ayrault à la tribune pour défendre le non cumul constituera à coup sûr un moment d'anthologie...

D'autres solutions existent : interdire le cumul des indemnités ou limiter à trois le nombre de mandats consécutifs. Ce texte satisfait sans doute l'opinion publique mais dessert la République. Les effets ne seront sensibles que dans quelques années.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je trouve dangereux de soutenir l'idée d'une spécificité du Sénat à propos du non cumul. L'argument risque de se retourner contre le bicamérisme tel que nous le connaissons : comme dans d'autres pays, le Sénat ne serait plus consulté, alors, que sur les sujets intéressant les collectivités territoriales.

De même, certains s'opposent à la réforme au motif qu'elle serait insuffisante et que d'autres réformes devraient être faites. Argument classique, procédé connu. Je suis moi aussi partisan du non cumul horizontal.

M. Pierre-Yves Collombat. – Faites aussi le statut de l'élu !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Notre commission a fait son travail et voté un texte qui est toujours en attente d'examen par l'Assemblée nationale.

J'ai longtemps été à la fois député et conseiller municipal. À une autre période, j'ai travaillé à plein-temps. J'ai été pendant dix ans maire d'une grande ville. Soit dit en passant, pendant dix-huit mois, j'ai cumulé les deux fonctions : ce fut très difficile.

Ce week-end je me suis rendu dans onze communes de mon département. Je n'aurais pu le faire si j'avais été également maire d'une grande ville. Ne posséder qu'un mandat de parlementaire n'empêche pas d'être élu par les grands électeurs.

M. Jacques Mézard. – Au scrutin proportionnel ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'ai été élu au premier tour et au scrutin uninominal, sans avoir de mandat local. Il faut relativiser.

M. Jean-Jacques Hyst. – Vous évoquez la mairie d'Orléans. Votre point de vue serait-il le même s'il s'agissait de la mairie d'un village ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Non, sans doute. Vous avez raison.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Je savais que la mission de rapporteur serait difficile. Mais évitons les procès d'intention. J'ai été élu au scrutin uninominal par les grands électeurs de mon département à deux reprises, devançant les maires de deux grandes villes, également présidents des communautés d'agglomération.

Monsieur Mézard, en votant cette loi, loin de détruire le bicamérisme, nous le renforçons ! Les élus locaux souhaitent l'instauration du non cumul. Chaque fois que je les rencontre, ils m'interrogent sur l'état d'avancement de cette réforme. J'ai défendu le non cumul horizontal devant le ministre de l'Intérieur. Mais il n'est pas possible de tout faire en même temps.

Je n'ai jamais dit que les cumulards étaient toujours absents, ni les autres plus assidus. Je souligne d'ailleurs que 40% des sénateurs disposent d'un seul mandat. J'ai été directeur des services d'une grande ville dont le maire et le premier adjoint sont devenus députés. J'ai pu constater qu'être parlementaire empêchait d'être présent dans la collectivité locale. Personne n'a le don d'ubiquité.

En outre, tous les élus sont égaux. Ne jetez pas l'opprobre sur les parlementaires qui furent assistants parlementaires ou hauts fonctionnaires.

Monsieur Bas, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué...

M. Hugues Portelli. – Il compte beaucoup de repentis !

M. Simon Sutour, rapporteur. – ... dans ces décisions de 2009 et 2011 notamment sur la notion de loi organique relative au Sénat. Les clivages transcendent les partis politiques car ce texte touche à la manière dont chacun exerce ses fonctions.

On trouve toujours de bonnes raisons pour ne pas avancer. Souvenons-nous des débats sur le Pacs, vilipendé au début, et plus tard considéré comme allant de soi. Je souligne à cet égard que les lois sur le non-cumul ont toujours été portées par des Gouvernements de gauche...

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela dépend du point de vue !

M. Simon Sutour, rapporteur. – Je suis fier de défendre ce texte.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

L'amendement n° 15 est retiré, ainsi que les amendements n^{os} 4, 5, 12 et 13.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 1 qui supprime l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de président et de vice-président de société d'économie mixte (SEM).

M. Jean-Jacques Hyest. – Si l'on interdit le cumul avec la présidence d'un exécutif local, comment autoriser la présidence d'une SEM qui dépend directement des collectivités territoriales ? Je ne comprends pas la logique...

L'amendement n° 1 n'est pas adopté.

Les amendements n° 14 et 6 sont retirés.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Hélène Lipietz. – L'article LO 145 du code électoral indique que sont incompatibles avec le mandat de parlementaire les fonctions de président, de membre de conseil d'administration, de directeur général dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux. Une dérogation existe au profit des parlementaires qui siègent *ès* qualité ou en raison d'un mandat électoral local. L'amendement n° 17 supprime cette dérogation.

M. Alain Richard. – La loi concerne-t-elle également les sociétés publiques locales (SPL) ?

M. Simon Sutour, rapporteur. – Oui, l'article 1^{er} *ter* traite des SPL. Avis défavorable à l'amendement n° 17 qui excède le champ de la réforme, destinée à mettre fin au cumul des mandats avec des fonctions dans les exécutifs locaux. La dérogation supprimée concerne tous les titulaires de mandats locaux et non seulement les titulaires d'une fonction exécutive locale. Un conseiller régional ou général ne pourrait ainsi plus siéger à un conseil d'administration.

L'amendement n° 17 n'est pas adopté.

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Simon Sutour, rapporteur. – L'amendement n° 2 est contraire à l'esprit de l'article 1^{er} *ter* ; il rend compatibles avec le mandat parlementaires les

fonctions dérivées d'une fonction exécutive locale dans les SEM, Office HLM, etc.

L'amendement n° 2 n'est pas adopté.

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 16 étend l'incompatibilité aux SEM ou aux établissements publics locaux.

M. Simon Sutour, rapporteur. – La rédaction de cet amendement est floue. Or, l'incompatibilité doit être d'interprétation stricte. En outre, tous les organismes visés n'ont pas forcément un conseil d'administration. Retrait sinon rejet.

L'amendement n° 16 est retiré.

Article additionnel après l'article 1^{er} quater (nouveau)

Les amendements n^{os} 7, 8, 9 et 10 sont retirés.

Article 2

L'amendement n° 11 est retiré.

Article additionnel après l'article 2

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 18 tend à limiter les cumuls de rémunération des parlementaires lorsque leur élection fait l'objet de recours.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Cette mesure figure déjà dans le texte issu de l'Assemblée nationale. Votre amendement est satisfait.

L'amendement n° 18 est retiré.

Article 3

Mme Hélène Lipietz. – Les amendements n° 20 et 19 organisent le congé parental et le congé de maternité pour les femmes parlementaires. Il manque en effet un statut du parlementaire.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Ces dispositions sont extérieures au champ de cette loi. Retrait sinon avis défavorable.

Les amendements n° 20 et 19 ne sont pas adoptés.

Article additionnel après l'article 3 bis (nouveau)

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 22 tend à limiter les possibilités de cumul de fonctions exécutives dans plusieurs collectivités territoriales.

M. Christian Cointat. – Ces dispositions ne relèvent pas d'une loi organique.

M. Jean-Jacques Hyst. – Les cumuls de fonctions et d'indemnités d'exécutifs locaux sont plus choquants que le cumul avec un mandat parlementaire. Le classement de *L'Express* est stupide car de la fonction de maire découle l'exercice d'autres fonctions, corollaires. Mais quand on en cumule 26, comme il est indiqué dans ce magazine, c'est sûr qu'il y a un problème.

M. René Garrec. – Ne dénigrons pas un collègue.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous avez raison !

M. Michel Mercier. – Cet amendement marque un recul ; le droit actuel interdit de cumuler la présidence d'un exécutif général ou régional avec toute fonction de maire. Ici le seuil est relevé à 20 000 habitants.

L'amendement n° 22 est retiré.

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 23 abaisse le seuil d'écrêtement des élus au niveau de l'indemnité parlementaire. Bonne façon de montrer qu'on ne cumule pas pour l'argent...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Une proposition de loi avait le même objectif.

M. Jacques Mézard. – Elle est passée inaperçue...

M. Simon Sutour, rapporteur. – Cette proposition ne relève pas de la loi organique et rejoint un amendement de M. Gaëtan Gorce déposé sur la loi ordinaire. Je vous propose de le retirer au bénéfice de l'amendement de notre collègue.

L'amendement n° 23 est retiré, ainsi que l'amendement n° 24.

M. Simon Sutour, rapporteur. – L'amendement n° 25 interdit le cumul de rémunérations pour le parlementaire qui choisirait de conserver un mandat local. Notre commission a adopté le 24 avril dernier cette disposition lors de l'examen d'une proposition de loi organique du groupe RDSE. En conséquence j'émet un avis favorable sur le principe mais je préfère la rédaction de l'amendement n° 3 de M. Gorce.

L'amendement n° 25 est retiré.

Article 3 ter A (nouveau)

M. Gaëtan Gorce. – L'objet de l'amendement n° 3 a été suffisamment exposé. Posons que l'indemnité parlementaire est exclusive de toute autre et le débat sera de beaucoup clarifié.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 4

Mme Hélène Lipietz. – Il n'y a aucune raison d'attendre pour appliquer la loi. L'amendement n° 26 avance son application à 2014 pour les mandats municipaux et à 2015 pour les mandats départementaux et régionaux.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement n° 26 est rejeté.

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 21 oblige les parlementaires à choisir entre leurs différents mandats au terme de leur mandat parlementaire, soit 2014 ou 2017 pour les sénateurs et 2017 pour les députés.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement n° 21 est rejeté.

Le projet de loi organique n° 734 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur n'est pas adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORDINAIRE

Article 1^{er}

Mme Hélène Lipietz. – L'amendement n° 2 limite le cumul entre mandats locaux et mandat de parlementaire européen, exercé à plein temps et au loin.

M. Simon Sutour, rapporteur. – Cet amendement supprime le seuil de 1 000 habitants en dessous duquel les mandats municipaux ne sont pas pris en compte dans les incompatibilités. Ce seuil existe à l'article LO 141 du code électoral pour les parlementaires nationaux. Par souci de cohérence, ne revenons pas sur la rédaction de l'Assemblée nationale. Avis défavorable.

M. Christophe Béchu. – Le rapporteur parle de cohérence. Il est un point sur lequel la cohérence n'est pas assurée : seuls les députés européens ont l'obligation de conserver le dernier mandat auquel ils se sont présentés.

M. Christian Cointat. – C'est vrai !

L'amendement n° 2 est retiré.

Mme Hélène Lipietz. – L’amendement n° 3 limite le cumul des mandats pour les parlementaires dont l’élection fait l’objet de recours.

M. Simon Sutour, rapporteur. – L’amendement est satisfait par le dernier alinéa de l’article 1^{er}. Avis défavorable.

L’amendement n° 3 est rejeté.

Article additionnel après l’article 2 bis (nouveau)

M. Simon Sutour, rapporteur. – L’amendement n° 1 de M. Gaëtan Gorce interdit de cumuler l’indemnité de mandat et l’indemnité liée à une fonction occupée du fait de ce mandat. Il rejoint sur le fond une proposition de loi du RDSE déposée cette année. Avis favorable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – C’est un apport de M. Mézard.

M. Jean-Patrick Courtois. – L’indemnité n’est pas seule en cause. Ce problème n’est d’ailleurs réglé qu’à moitié : les élus locaux peuvent en effet choisir le prélèvement forfaitaire libérateur sur leurs indemnités, contrairement aux parlementaires. Mais ils pourront au surplus être neuvième adjoint de leur commune, dixième vice-président de leur communauté d’agglomération, troisième vice-président du syndicat des eaux, vingt-cinquième adjoint du syndicat de traitement des ordures ménagères... sans exercer en fin de compte aucune responsabilité, mais en percevant chaque fois une rémunération. Il faut avoir le courage, avec le président Mézard, de limiter le cumul horizontal et de ne pas se cantonner aux indemnités.

L’amendement n° 1 est adopté.

Le projet de loi n° 733 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen n’est pas adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

PROJET DE LOI ORGANIQUE

| Auteur | N° | Objet | Sort de l’amendement |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Article 1^{er} Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction exécutive locale | | | |
| M. DELAHAYE | 15 | Incompatibilité avec les fonctions de maire, de président de conseil général, de président de conseil régional et de président d’un établissement public de coopération intercommunale | Retiré |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| M. DOLIGÉ | 4 | Instauration d'un seuil démographique dans le champ des fonctions prises en compte pour l'incompatibilité parlementaire | Retiré |
| M. DOLIGÉ | 5 | Instauration d'un seuil démographique dans le champ des fonctions prises en compte pour l'incompatibilité parlementaire | Retiré |
| M. DELAHAYE | 12 | Instauration d'un seuil démographique dans le champ des fonctions prises en compte pour l'incompatibilité parlementaire | Retiré |
| M. DELAHAYE | 13 | Instauration d'un seuil démographique dans le champ des fonctions prises en compte pour l'incompatibilité parlementaire | Retiré |
| M. DAUNIS | 1 | Suppression de l'incompatibilité parlementaire avec les fonctions de président et vice-président de société d'économie mixte | Rejeté |
| M. DELAHAYE | 14 | Création d'une incompatibilité parlementaire avec les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public d'aménagement | Retiré |
| M. DOLIGÉ | 6 | Plafonnement des indemnités liées à un mandat électoral | Retiré |
| Article additionnel après l'article 1er bis (nouveau) | | | |
| Mme LIPIETZ | 17 | Suppression d'une dérogation à une incompatibilité parlementaire pour siéger dans une entreprise nationale ou un établissement public national | Rejeté |
| Article 1er ter (nouveau) Incompatibilité entre le mandat parlementaire et une fonction dérivée d'un mandat local | | | |
| M. DAUNIS | 2 | Suppression | Rejeté |
| Mme LIPIETZ | 16 | Extension de l'incompatibilité parlementaire | Retiré |
| Articles additionnels après l'article 1er quater (nouveau) | | | |
| M. DOLIGÉ | 7 | Démission de son emploi d'un fonctionnaire élu parlementaire | Retiré |
| M. DOLIGÉ | 8 | Incompatibilité parlementaire avec une fonction publique | Retiré |
| M. DOLIGÉ | 9 | Démission de son emploi d'un fonctionnaire élu parlementaire | Retiré |
| M. DOLIGÉ | 10 | Incompatibilité parlementaire avec une fonction publique | Retiré |
| Article 2 Modalités de résolution de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales | | | |
| M. DOLIGÉ | 11 | Coordination | Retiré |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Article additionnel après l'article 2 | | | |
| Mme LIPIETZ | 18 | Limitation du cumul d'indemnités en cas de contestation d'une élection | Retiré |
| Article 3 Extension du recours au suppléant en cas d'incompatibilité avec le mandat parlementaire | | | |
| Mme LIPIETZ | 20 | Droit au congé parental des parlementaires et remplacement par leur suppléant. | Rejeté |
| Mme LIPIETZ | 19 | Droit au congé maternité des femmes parlementaires et remplacement par leur suppléant. | Rejeté |
| Articles additionnels après l'article 3 bis (nouveau) | | | |
| Mme LIPIETZ | 22 | Interdiction du cumul de fonctions exécutives locales. | Retiré |
| Mme LIPIETZ | 23 | Limitation du cumul d'indemnités en cas de cumul de mandats et fonctions locaux | Retiré |
| Mme LIPIETZ | 24 | Interdiction du cumul entre les fonctions de président d'un EPCI et de maire d'une commune membre. | Retiré |
| Mme LIPIETZ | 25 | Limitation du cumul d'indemnités en cas de cumul du mandat parlementaire et d'un mandat local | Retiré |
| Article 3 ter A (nouveau) Clarification du droit applicable en cas d'élection à l'issue de manœuvres frauduleuses | | | |
| M. GORCE | 3 | Limitation du cumul d'indemnités en cas de cumul du mandat parlementaire et d'un mandat local | Adopté |
| Article 4 Entrée en vigueur | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| Mme LIPIETZ | 26 | Anticipation de l'entrée en vigueur de la loi organique | Rejeté |
| Mme LIPIETZ | 21 | Entrée en vigueur de la loi organique dès septembre 2014 | Rejeté |

PROJET DE LOI

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Article 1^{er} Incompatibilité entre le mandat de représentant français au Parlement européen et les fonctions exécutives locales | | | |
| Mme LIPIETZ | 2 | Suppression d'un seuil démographique dans le champ des incompatibilités applicables aux députés européens | Retiré |
| Mme LIPIETZ | 3 | Limitation du cumul d'indemnités en cas de contestation d'une élection | Rejeté |
| Article) additionnel après l'article 2 bis (nouveau) | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. GORCE | 1 | Limitation du cumul d'indemnités en cas de cumul de mandats et fonctions locaux | Adopté |

ANNEXE 1
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR LA COMMISSION

- **M. Manuel Valls**, ministre de l'intérieur

- **M. Pierre Avril**, professeur émérite de droit public
- **M. Olivier Beaud**, professeur de droit public
- **Mme Julie Benetti**, professeur de droit public
- **M. Dominique Rousseau**, professeur de droit public

ANNEXE 2
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR

- **M. Philippe Adnot**, délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe politique

- **Mme Éliane Assassi**, présidente du groupe communiste républicain et citoyen (CRC)

- **M. Jean-Claude Gaudin**, président du groupe union pour un mouvement populaire (UMP)

- **M. Jacques Mézard**, président du groupe du rassemblement démocratique et social européen (RDSE)

- **M. Jean-Vincent Placé**, président du groupe écologiste

- **M. François Rebsamen**, président du groupe socialiste et apparentés

- **M. François Zocchetto**, président du groupe union des démocrates et indépendants – UC (UDI-UC)

ANNEXE 3
CONTRIBUTION ÉCRITE

Remise au rapporteur par M. Jacques Mézard,
président du groupe du rassemblement démocratique et social européen



GRUPE DU RASSEMBLEMENT
DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN

LE PRÉSIDENT

Paris, le 10 septembre 2013

Monsieur le Rapporteur,

Vous avez bien voulu m'inviter en qualité de Président du groupe du RDSE pour m'auditionner sur le projet de loi organique « non cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire » le mardi 10 septembre 2013 à 14 heures et je vous en remercie.

Je tiens, avant tout débat de fond, à vous exprimer l'opposition unanime de mon groupe quant à la procédure utilisée pour faire passer ce texte sans véritable examen de fond par la Commission des Lois.

Le débat parlementaire concernant ce texte est tronqué, et nous déplorons que le Sénat non seulement soit placé devant le fait accompli, mais en soit complice par le consentement explicite ou tacite de ses principales autorités.

Cela est particulièrement vrai concernant la commission des Lois qui pourtant devrait être la première à veiller à ce que le débat législatif soit irréprochable et respectueux, tant de la procédure que de nos traditions démocratiques.

Tout d'abord, il n'est pas acceptable que sur un tel projet de loi (à effet 2017) la procédure accélérée soit utilisée, interdisant de fait tout dialogue avec l'Assemblée nationale, et cela sans aucune explication ni aucune justification du Gouvernement, et surtout sans que le Président du Sénat ne réagisse.

Le but est clair : trancher en évitant le débat et faire décider par l'Assemblée nationale, au mépris de notre tradition constitutionnelle, des dispositions relatives à l'élection et au fonctionnement du Sénat de la République et ce en parfaite contradiction avec les dispositions de l'article 24 de la Constitution.

Au-delà de la question du cumul des mandats des parlementaires (les citoyens confondent avec le cumul des indemnités dont la suppression est proposée par le RDSE dans une proposition de loi en cours d'examen !), ce qui est en jeu c'est l'équilibre des institutions de la République et le principe du bicamérisme.

Au vu d'un tel enjeu, l'utilisation de la procédure accélérée relève d'une véritable provocation. Il en est de même quant au calendrier imposé par le Gouvernement pour l'examen au Sénat de ce projet de loi.

Ainsi, vous avez été désigné comme Rapporteur de ce texte par la Commission des Lois la veille de la fin de la session extraordinaire de juillet, soit le 24 juillet dernier. Vous avez prévu de faire des auditions à compter du 9 septembre (la veille de l'ouverture de la nouvelle session extraordinaire de septembre !) alors que la Commission des Lois doit examiner votre rapport le 11 septembre au matin (je ne doute pas par exemple que vous mettez à profit la nuit du 10 au 11 septembre pour méditer sur les excellentes propositions que je vous aurai développées le 10 septembre de 14h00 à 14h30).

Pour couronner le tout, on nous a fixé le 10 septembre comme date limite de dépôt de nos amendements en commission. Quant à l'examen des amendements déposés pour la séance, la Commission se réunira le 18 septembre au matin alors que la séance publique débutera le même 18 septembre à 14h30 !

Certes, Monsieur le Président de la Commission des Lois considère que cela n'a pas d'importance, les positions des uns et des autres étant déjà connues (cf. compte-rendu de la Conférence des Présidents du 24 juillet, page 10). Il n'en reste pas moins qu'un tel mépris du travail parlementaire est déplorable et que vous-même, lorsque vous siégiez dans l'opposition l'auriez à juste titre condamné.

Oui, ce débat est tronqué, la démocratie parlementaire est volontairement et gravement atteinte.

Je vous remercie de bien vouloir annexer ce courrier à votre rapport et vous prie de croire, Monsieur le Rapporteur et Cher Collègue, en l'assurance de ma parfaite considération.

Jacques MÉZARD

**Monsieur Simon Sutour
Sénateur du Gard
Rapporteur de la Commission des Lois**

TABLEAU COMPARATIF (projet de loi organique)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p align="center">Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p>Après l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un article L.O. 141-1 ainsi rédigé :</p> <p align="center">« Art. L.O. 141-1. — Le mandat de député est incompatible avec :</p> <p align="center">« 1° Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire de secteur, de maire délégué et d'adjoint au maire ;</p> <p align="center">« 2° Les fonctions de président et de vice-président d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;</p> <p align="center">« 3° Les fonctions de président et de vice-président de conseil général ;</p> <p align="center">« 4° Les fonctions de président et de vice-président de conseil régional ;</p> <p align="center">« 5° Les fonctions de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée</p> | <p align="center">Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur</p> <p align="center">Article 1^{er}</p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center">« Art. L.O. 141-1. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p align="center">« 1° Les fonctions de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;</p> <p align="center">« 2° Les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale ;</p> <p align="center">« 3° Les fonctions de président et de vice-président de conseil <u>départemental</u> ;</p> <p align="center">« 4° <i>(Sans modification)</i></p> <p align="center">« 4° <u>bis (nouveau) Les fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;</u></p> <p align="center">« 5° <i>(Sans modification)</i></p> | <p align="center"><i>Réunie le mercredi 11 septembre 2013, la commission n'a pas adopté de texte sur le projet de loi organique n° 734 (2012-2013) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.</i></p> <p align="center"><i>En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.</i></p> |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture

Texte adopté par la
commission en vue de
l'examen en séance
publique

de Corse ;

« 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 ;

« 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. »

« 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 ;

« 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 ;

« 8° (*Sans modification*)

« 9° (*Sans modification*)

« 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

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture

Texte adopté par la
commission en vue de
l'examen en séance
publique

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. »

Article 1^{er} bis (nouveau)

Supprimé

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

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| — | — | <u>autre de ses mandats de son choix. »</u> | — |
| | | Article 1 ^{er} <i>ter</i> (nouveau) | |
| | | <u>Après l'article L.O. 147 du même code, il est inséré un article L. O. 147-1 ainsi rédigé :</u> | |
| | | <u>« Art. L.O. 147-1 . — Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de président, de vice-président et de membre :</u> | |
| | | <u>« 1° Du conseil d'administration d'un établissement public local ;</u> | |
| | | <u>« 2° Du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale ;</u> | |
| | | <u>« 3° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ;</u> | |
| | | <u>« 4° Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement ;</u> | |
| | | <u>« 5° D'un organisme d'habitations à loyer modéré. »</u> | |
| Code électoral | | Article 1 ^{er} <i>quater</i> (nouveau) | |
| <i>Art. L.O. 148. — Cf. annexe</i> | | <u>L'article L.O. 148 du même code est abrogé.</u> | |
| | Article 2 | Article 2 | |
| | L'article L.O. 151 du | <i>(Alinéa sans</i> | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p>—</p> <p><i>Art. L.O. 151.</i> — 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.</p> | <p>même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est précédé d'un « I » ;</p> | <p><i>modification)</i></p> <p>1° Le premier alinéa est ainsi modifié :</p> | |
| <p>À défaut d'option dans le délai imparti, le mandat local acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein</p> | | <p><i>a) (nouveau)</i> Au début, est ajoutée la mention : I. — » ;</p> | |
| | | <p><i>b) (nouveau)</i> Les mots : « du mandat de son choix » sont remplacés par les mots : « d'un des mandats qu'il détenait antérieurement » ;</p> | |
| | | <p><i>c) (nouveau)</i> Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</p> | |
| | | <p>« 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. » ;</p> | |
| | | <p>1° <i>bis (nouveau)</i> Au deuxième alinéa, le mot : « local » est supprimé ;</p> | |
| | | <p>1° <i>ter (nouveau)</i> Après le mot : « jour, », la fin du troisième alinéa est ainsi rédigée : « le mandat qui prend fin de plein droit est</p> | |

| Texte en vigueur — | Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture — | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique — |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>droit.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> | <p>2° Le quatrième alinéa est supprimé ;</p> <p>3° Après le troisième alinéa, il est ajouté un II ainsi rédigé :</p> <p>« 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.</p> | <p><u>celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants. » :</u></p> <p>2° Le <u>dernier</u> alinéa est <u>remplacé par un II ainsi rédigé :</u></p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>« 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 <u>qu'il détenait antérieurement</u>, 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. <u>En cas d'élections acquises le même jour, le député est tenu, dans les mêmes conditions, de faire cesser l'incompatibilité</u></p> | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p>—</p> <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>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>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>—</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>—</p> <p><u>en démissionnant du mandat ou de la fonction acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.</u></p> <p>« À défaut, le mandat ou la fonction acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. <u>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.</u> »</p> | <p>Article 2 bis (nouveau)</p> |
| | | <p><u>Après les mots : « son élection », la fin du dernier alinéa de l'article L.O. 136-3 du même code est supprimée.</u></p> | |

| <p>Texte en vigueur</p> <hr/> | <p>Texte du projet de loi</p> <hr/> | <p>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture</p> <hr/> | <p>Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique</p> <hr/> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Art. L.O.-176.</i> — 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.</p> <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><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</p> | <p>Article 3</p> <p>I. — Le premier alinéa de l'article L.O. 176 du même code est ainsi rédigé :</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>II. — Le premier alinéa de l'article L.O. 178 du même code est ainsi rédigé :</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</p> | <p>Article 3</p> <p>I. — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« 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 <u>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</u> 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>II. — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« En cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel <u>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</u></p> | |

| Texte en vigueur — | Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture — | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique — |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>trois mois.</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><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>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.</p> | <p>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>III. — Le premier alinéa de l'article L.O. 319 du même code est ainsi rédigé :</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><u>L.O. 141-1</u> ou par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque <u>le remplacement prévu</u> à l'article L.O. 176 ne <u>peut</u> plus être <u>effectué</u>, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »</p> <p>III. — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« Sous réserve du second alinéa <u>du présent article</u>, 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 <u>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</u> 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> | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. L.O. 322. — 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>IV. — Le premier alinéa de l'article L.O. 322 du même code est ainsi rédigé :</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>IV. — (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« En cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel <u>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</u> ou par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque <u>le remplacement prévu aux articles L.O. 319 et L.O. 320 ne peut plus être effectué</u>, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois. »</p> | |
| <p>Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat.</p> | | | |
| <p>Art. L.O. 136-1, L.O. 136 et L.O. 320. — Cf. annexe</p> | | | |
| <p>Art. L.O. 136-3. — Cf. supra art. 2 bis</p> | | | |
| <p>Code général des collectivités territoriales</p> | | <p>Article 3 bis (nouveau)</p> | |
| <p>Art. 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.</p> | | <p><u>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</u></p> | |

Texte en vigueur

—

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 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

Texte du projet de loi

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

—

1° Avant le dernier 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'État 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 :

**Texte adopté par la
commission en vue de
l'examen en séance
publique**

—

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p>rapportées.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><i>Art. L. 4221-3.</i> — 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.</p> <p>Le membre du conseil régional qui a cessé ses fonctions de président du conseil régional en application des articles L.</p> | | <p><u>« 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. » :</u></p> <p><u>3° Avant le dernier alinéa de l'article L. 4231-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p> | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p>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.</p> <p>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.</p> <p><i>Art. L. 5211-9. —</i> Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.</p> <p>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.</p> <p>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</p> | | <p><u>« 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. » ;</u></p> <p><u>4° L'article L. 5211-9 est ainsi modifié :</u></p> <p><u>a) Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</u></p> | |

Texte en vigueur

—

responsabilité, par arrêté, 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.

Il est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.

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.

Texte du projet de loi

—

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

—

**Texte adopté par la
commission en vue de
l'examen en séance
publique**

—

« 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)."

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <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>Article 4</p> <p>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.</p> | <p>Article 3 <i>ter</i> A (nouveau)</p> <p><u>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.</u></p> <p>Article 3 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p><u>La présente loi organique est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.</u></p> <p>Article 4</p> <p>(Sans modification)</p> | |

TABLEAU COMPARATIF (projet de loi)

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</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</p> | <p>Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen</p> <p>Article 1^{er}</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</p> | <p>Projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>(Alinéa <i>sans modification</i>)</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 <u>départemental</u>, conseiller de Paris, <u>conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique</u>, conseiller municipal d'une commune <u>soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du livre I^{er} du code électoral</u>.</p> <p>« Le représentant au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés au premier alinéa est tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant <u>d'un des mandats qu'il détenait antérieurement</u> 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</p> | <p><i>Réunie le mercredi 11 septembre 2013, la commission n'a pas adopté de texte sur le projet de loi n° 733 (2012-2013) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.</i></p> <p><i>En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <p>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>laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.</p> | <p>de contestation, la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. <u>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.</u></p> | |
| | <p>« 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.</p> | <p>« À défaut, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus ancienne prend fin de plein droit. <u>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.</u></p> | |
| | | <p><u>« Tant qu'il n'est pas mis fin, dans les conditions prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent I, à l'incompatibilité mentionnée au premier alinéa, l'élu concerné ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat de représentant au Parlement européen et l'indemnité attachée à un autre de ses mandats de son choix.</u></p> | |
| | <p>« II. — Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec les fonctions mentionnées à l'article L.O. 141-1 du code électoral.</p> | <p>« II. — Le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec les fonctions mentionnées <u>aux articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1</u> du code électoral.</p> | |
| <p>« 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</p> | | <p>« Le représentant au Parlement européen qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés <u>aux mêmes articles L.O. 141-1 et L.O. 147-1</u> du code électoral est tenu de faire cesser cette</p> | |

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture

Texte adopté par la
commission en vue de
l'examen en séance
publique

~~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. »

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 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.

« 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.

« Tant qu'il n'est pas
mis fin, dans les conditions
prévues aux deuxième et
troisième alinéas du présent
II, à l'incompatibilité
mentionnée au premier
alinéa, l'élu concerné ne
perçoit que l'indemnité
attachée à son mandat de
représentant au Parlement
européen. »

Article 1^{er} bis (nouveau)

Art. 24. — Le
représentant dont le siège
devient vacant pour quelque
cause que ce soit est remplacé

| Texte en vigueur — | Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture — | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique — |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu représentant conformément à l'ordre de cette liste.</p> <p>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.</p> <p>À défaut d'option dans le délai imparti, le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> | | <p><u>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</u></p> | |

| Texte en vigueur — | Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture — | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique — |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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 d'un mois suivant la cessation de ces fonctions. À 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 remplacé en tête des candidats non élus de cette liste.</p> <p>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.</p> | | <p><u>mission</u> ».</p> | |
| <p>Code électoral</p> <p><i>Art. L.O. 176 et L.O. 319. — Cf. annexe</i></p> <p><i>Art. L. 46-2.</i> — 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</p> | <p>Article 2</p> <p>L'article L. 46-2 du code électoral est abrogé.</p> | <p>Article 2</p> <p>(Sans modification)</p> | |

| Texte en vigueur — | Texte du projet de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture — | Texte adopté par la commission en vue de l'examen en séance publique — |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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.</p> | <p>Article 3</p> <p>La présente loi entre en vigueur à compter du premier renouvellement du Parlement européen suivant le 31 mars 2017.</p> | <p>Article 2 <i>bis</i> (nouveau)</p> <p><u>La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.</u></p> <p>Article 3</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p> | |

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

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. 136-1. – 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 replacé en tête des candidats non élus de cette liste.