

N° 365

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur le **cumul des mandats**,

Par MM. François-Noël BUFFET et Georges LABAZÉE,

Sénateurs.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS : UN PHÉNOMÈNE D'UNE AMPLEUR IMPORTANTE MALGRÉ L'ADOPTION D'UNE LÉGISLATION CONTRAIGNANTE	7
A. LA FRANCE S'EST PROGRESSIVEMENT DOTÉE D'UNE LÉGISLATION VISANT À LIMITER LA PRATIQUE DU CUMUL DES MANDATS	7
1. <i>Les « incompatibilités ministérielles »</i>	8
a) Une interdiction absolue du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction ministérielle.....	8
b) La possibilité de cumuler un mandat local avec la fonction ministérielle.....	8
2. <i>Les restrictions à l'exercice du mandat parlementaire</i>	9
a) L'interdiction du cumul horizontal	9
b) La limitation à un mandat local	9
c) Le cas du représentant au Parlement européen.....	11
d) L'interdiction absolue du cumul avec des fonctions publiques non électives	11
3. <i>Les restrictions propres aux mandats locaux</i>	16
a) L'interdiction du cumul horizontal	16
b) La limitation à deux mandats	17
c) Les inéligibilités	17
d) Les incompatibilités.....	22
B. LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS DEMEURE CEPENDANT UNE PRATIQUE COURANTE EN FRANCE	24
1. <i>Le cumul entre les mandats de parlementaires et les mandats locaux</i>	24
2. <i>Le cumul au niveau des présidences d'intercommunalité</i>	25
a) Les présidents des communautés urbaines et le cumul	27
b) Les présidents des communautés d'agglomération et le cumul	28
(1) Les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants.....	30
(2) Les communautés d'agglomération de moins de 100 000 habitants.....	31
c) Les présidents des communautés de communes et le cumul.....	31
d) Vers un nouvel échelon de l'intercommunalité : les métropoles	33
3. <i>Les avantages et les limites du cumul</i>	33
II. A L'INSTAR DES GRANDES DÉMOCRATIES, LA FRANCE POURRAIT SE DOTER D'UNE LÉGISLATION PLUS RESTRICTIVE CONCERNANT LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS LIÉES AU MANDAT	34
A. L'ENSEIGNEMENT DES PAYS ÉTRANGERS : JURIDIQUEMENT LIMITÉE, VOIRE INTERDITE, LA PRATIQUE DU CUMUL Y EST TRÈS FAIBLE	34
1. <i>Le cumul, une exception française ?</i>	34
2. <i>Le recours au cumul des mandats est fortement limité dans les grands pays démocratiques</i>	37
a) L'Allemagne.....	37
b) L'Italie	37
c) L'Espagne.....	38
d) Les États-Unis	38

B. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS : UN CUMUL PLUS ENCADRÉ POUR UNE DÉMOCRATIE PLUS EFFICIENTE.....	39
<i>1. L'échec des tentatives de restriction de la législation relative au cumul des mandats et des fonctions</i>	<i>40</i>
a) Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V ^e République	40
b) Les propositions de loi.....	40
c) Le rapport d'information du groupe de travail sur les conflits d'intérêts.....	43
<i>2. Les propositions de vos rapporteurs.....</i>	<i>44</i>
a) Renforcer le rôle du Parlement et des élus nationaux	44
b) Renforcer le rôle des présidents d'EPCI à fiscalité propre	45
 ANNEXES.....	 47
<i>Annexe 1 : Les propositions de votre délégation</i>	<i>49</i>
<i>Annexe 2 : Examen du rapport d'information par votre délégation, le 14 février 2012</i>	<i>51</i>

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La question du cumul des mandats et des fonctions est un serpent de mer de la vie politique française. Elle se pose à chaque échéance électorale et des sondages mettent régulièrement en évidence l'opposition de la population à la pratique du cumul. Cette question ne manquera d'ailleurs pas d'alimenter le débat public dans le cadre des campagnes présidentielle et législative qui ont débuté.

Le mouvement de décentralisation a contribué au développement d'une réglementation du cumul des mandats, coïncidant avec un accroissement des pouvoirs et des responsabilités des élus locaux. Pour le gouvernement et le législateur, l'encadrement du cumul des mandats répondait à un triple objectif. En premier lieu, il s'agissait de moderniser la vie politique autour de trois principes : le principe de transparence permettant de mettre fin à l'ambiguïté entre la défense des intérêts locaux et de l'intérêt général, le principe de disponibilité face à la demande croissante de proximité de nos concitoyens et le principe d'ouverture¹ face au risque de concentration des mandats électifs par un nombre limité de titulaires. En deuxième lieu, il visait à revaloriser le Parlement en permettant aux parlementaires de se consacrer pleinement à leur mandat, le cumul des mandats étant vu comme une des principales causes de l'absentéisme. En troisième et dernier lieu, il devait renforcer la décentralisation, en accroissant la disponibilité des élus locaux, en développant la démocratie locale et en clarifiant le jeu politique local.

Or, depuis la loi n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux, force est de constater que le cumul des mandats n'a pas disparu.

Au cœur de la culture politique française, il constitue un phénomène important. Issu de la tradition électorale, le cumul des mandats demeure la règle pour une grande majorité de parlementaires (84 % des députés et 72 % des sénateurs exercent au moins un autre mandat électif). En 1973, seuls 30 % des députés n'avaient pas d'autre mandat, alors qu'aujourd'hui cette proportion est moitié moindre.

Paradoxalement, la question du cumul des mandats reste un enjeu majeur et récurrent du débat politique, mais également un tabou. De nombreuses propositions de loi et de loi organique – plus d'une quinzaine – depuis 2002 sur les bureaux des assemblées parlementaires. Dans le cadre de

¹ Ainsi, un élu qui exerce plusieurs mandats se protège d'une concurrence interne, qui pourrait éventuellement le menacer, écartant de cette manière les nouveaux entrants.

réflexions sur la réforme constitutionnelle, elle a fait l'objet de rapports de commissions extraparlimentaires, le Comité présidé par Edouard Balladur en 2007 ou la Commission présidée par Pierre Mauroy en 2000. Cependant, bien que les conclusions de ces commissions ont souvent été adoptées à l'unanimité, y compris sur des sujets aussi sensibles que la limitation du cumul des mandats, les mesures très concrètes proposées n'ont pas connu de traduction législative, si ce n'est dans des propositions déposées sur le bureau de chaque assemblée sans toutefois être adoptées ou même faire l'objet d'une discussion en séance publique.

Or, plus de dix ans après la dernière loi d'envergure sur ce sujet, il apparaît nécessaire à vos rapporteurs de faire évoluer la situation pour deux raisons majeures. Premièrement, il leur semble essentiel de moderniser le droit électoral en vigueur afin de tenir compte de l'évolution des fonctions au niveau local, dans la lignée de l'actualisation du régime des inéligibilités des députés et sénateurs par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. Deuxièmement, il n'est aujourd'hui plus permis d'ignorer le développement de l'intercommunalité, d'autant plus que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales la généralise à l'ensemble du territoire, étend ses compétences et crée un nouvel échelon intercommunal : la métropole ou le pôle métropolitain. Au quotidien, c'est donc l'action sociale, l'assainissement, l'élimination des déchets ménagers, les trains régionaux, les routes, les collèges et les lycées, les transports scolaires, les infrastructures sportives, la formation professionnelle, les aides aux entreprises, l'urbanisme que les acteurs locaux doivent gérer.

Par ailleurs, la création récente, par la loi du 16 décembre 2010 précitée, du conseiller territorial, siégeant à la fois au conseil régional et au conseil général, appelle à une nécessaire réflexion sur ce sujet.

Vos rapporteurs souhaitent également souligner que les questions relatives au statut de l'élu et au cumul des mandats sont étroitement liées, comme l'a démontré la table ronde sur le statut de l'élu local, organisée par votre Délégation le 1^{er} juin 2010.

Ainsi, vos rapporteurs formulent sept propositions visant à moderniser la législation relative au cumul des mandats afin, d'une part, de prendre en compte le développement de nouveaux échelons au niveau local, et, d'autre part, de prendre acte du pouvoir décisionnel réel des différents acteurs locaux.

I. LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS : UN PHÉNOMÈNE D'UNE AMPLEUR IMPORTANTE MALGRÉ L'ADOPTION D'UNE LÉGISLATION CONTRAIGNANTE

A. LA FRANCE S'EST PROGRESSIVEMENT DOTÉE D'UNE LÉGISLATION VISANT À LIMITER LA PRATIQUE DU CUMUL DES MANDATS

Avant 1985, aucune règle ne limitait la pratique du cumul des mandats et des fonctions. *A contrario*, au cours de la période 1972-1984, les députés et sénateurs étaient soumis à une règle de **cumul obligatoire** : les parlementaires de chaque région devenaient automatiquement membres du conseil régional correspondant¹.

La décentralisation, avec les lois du 2 mars 1982, du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983, a largement accentué les pouvoirs des élus locaux, conduisant ainsi à l'adoption d'une réglementation plus précise s'agissant du cumul des mandats.

Ce sont, tout d'abord, deux lois du 30 décembre 1985, **la loi organique n° 85-1405 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives des parlementaires** et **la loi n° 85-1406 tendant à limiter le cumul des mandats et de fonctions électives**, qui ont restreint la pratique du cumul.

La loi organique précitée interdit aux parlementaires de disposer de plus d'un mandat, ou fonction, parmi ceux de représentant à l'Assemblée des communautés européennes, conseiller général, conseiller régional, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris et adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris.

La seconde loi concernant les élus locaux interdit, d'une part, le cumul de plus de deux des mandats locaux ou fonctions précédemment cités et, d'autre part, le cumul entre les fonctions de président du conseil général et régional.

Cette législation a ensuite été renforcée par **la loi n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux**, consacrée à la situation des parlementaires nationaux et par **la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice**, qui précise les incompatibilités applicables aux élus locaux, aux représentants au Parlement européen ainsi que les incompatibilités entre les fonctions exécutives locales.

Ainsi, la réglementation actuelle sur le cumul des mandats et des fonctions électives s'applique aux ministres, aux parlementaires et aux élus locaux.

¹ Laurent Bach, *École d'Économie de Paris*, « Faut-il interdire le cumul des mandats ? » (octobre 2009).

1. Les « incompatibilités ministérielles »

a) Une interdiction absolue du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction ministérielle

Déclinaison du principe de séparation des pouvoirs, cette incompatibilité remonte à la période révolutionnaire de la Constituante. Elle a ensuite été reprise par quelques constitutions françaises mais n'est, en aucun cas, une tradition républicaine puisque plusieurs régimes, et non des moindres, avaient accepté ce cumul dans notre Histoire de France : la Restauration, la Monarchie de Juillet, les II^e, III^e et IV^e Républiques.

Cependant, l'instabilité ministérielle des III^e et IV^e Républiques a conduit les rédacteurs de la Constitution à poser un principe absolu de non-cumul. Ainsi, l'article 23 dispose que « *les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois (...)* ».

En particulier, s'agissant du remplacement des membres du Parlement, **la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République** a prévu que ce remplacement ne serait que « temporaire », le parlementaire ayant été appelé à occuper des fonctions ministérielles retrouvant désormais automatiquement son siège lorsque ses fonctions ministérielles prennent fin.

Dans la réalité de la V^e République, il est cependant peu contestable que les membres du Gouvernement restent, dans leur grande majorité, des acteurs du jeu politique parlementaire, soit en étant régulièrement candidats, quitte à abandonner leur mandat dès l'élection passée, soit par l'intermédiaire de leur suppléant.

b) La possibilité de cumuler un mandat local avec la fonction ministérielle

L'incompatibilité posée par l'article 23 est d'interprétation stricte : ce qu'il n'interdit pas, est autorisé. C'est ainsi que, la Constitution étant muette sur ce point, **le cumul d'une fonction ministérielle avec tout mandat local ou toute fonction exécutive locale est autorisé.**

Toutefois, la pratique de nombreux gouvernements successifs, de gauche comme de droite, que ce soient les gouvernements de MM. Lionel Jospin en 1997, puis Jean-Pierre Raffarin en 2002, et Dominique de Villepin en 2005, a instauré dans les faits une interdiction de cumul : les ministres devaient renoncer à leurs fonctions exécutives locales.

De plus, les élus locaux, détenant les fonctions exécutives de premier rang dans leur collectivité territoriale, cumulent, comme les y autorise la Constitution, leur mandat local et leurs fonctions ministérielles.

Or, ces dernières mobilisent leurs titulaires de façon très intense. Dès lors, il apparaît clairement que la bonne réalisation des missions accomplies dans le cadre de la détention d'une fonction exécutive locale nécessitent d'opérer un choix entre ces deux missions.

Vos rapporteurs souhaitent engager la réflexion sur ce sujet et il est apparu lors des débats en délégation que, de façon consensuelle, ses membres ont souhaité dès à présent introduire une recommandation supplémentaire. **Avec l'accord des rapporteurs, votre délégation propose donc de limiter le cumul entre une fonction ministérielle et la détention d'une fonction d'exécutif local.**

Recommandation n° 1 : *Prévoir l'incompatibilité entre la fonction de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat d'exécutif local dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour l'exercice d'un mandat parlementaire.*

2. Les restrictions à l'exercice du mandat parlementaire

A titre liminaire, il convient de mentionner que la question du mandat unique a bien été abordée lors des débats en délégation. **Toutefois, comme le montre le compte rendu annexé au présent rapport, ses membres se sont, de façon consensuelle, prononcés contre l'instauration du mandat unique.**

De la même façon, ils ont considérés **qu'il n'était pas satisfaisant d'envisager une limitation du nombre de mandat exercés dans le temps par un même titulaire**, l'électeur devant rester libre de choisir.

a) L'interdiction du cumul horizontal

Au nom du bicamérisme, **le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit** (article L.O. 137 du Code électoral). De même, il existe une **incompatibilité absolue entre le mandat de député ou de sénateur et celui de représentant au Parlement européen** (articles L.O. 137-1 et L.O. 297 du Code électoral).

b) La limitation à un mandat local

L'article L.O. 141 du Code électoral dispose que le mandat de parlementaire est **incompatible avec l'exercice de plus d'un mandat local** parmi les suivants :

- conseiller régional ;
- conseiller à l'assemblée de Corse ;

- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

Sur ce point, vos rapporteurs s'interrogent sur la nécessité d'un alignement de la législation relative au non cumul de mandats locaux applicable aux conseillers municipaux. En effet, une distorsion existe aujourd'hui selon qu'un élu soit conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants ou conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants. En clair, un parlementaire, selon qu'il soit dans l'une ou l'autre situation, pourra exercer deux ou trois mandats.

Par ailleurs cette situation génère une autre distorsion entre élus municipaux de communes de moins de 3 500 selon qu'ils détiennent ou non un mandat parlementaire. En clair, un conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 pourra détenir trois mandats si l'un des trois est un mandat parlementaire (deux mandats locaux et un mandat national). A l'inverse, si ce conseiller municipal ne détient pas de mandat parlementaire, il ne pourra détenir que deux mandats locaux.

Au total vos rapporteurs souhaitent donc engager une réflexion sur la révision de la législation prévue à l'article L.O. 141 du Code électoral.

Néanmoins, un parlementaire peut toujours exercer **une fonction exécutive locale** parmi les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil exécutif de Corse, de président de conseil général, de maire et de maire d'arrondissement.

Sur ce point, vos rapporteurs s'interrogent également sur l'opportunité d'instaurer une règle stricte de non-cumul entre le mandat parlementaire et la détention d'un mandat d'exécutif territorial.

Enfin, les débats entourant l'institution d'un conseiller territorial ont soulevé la question d'une révision ou du moins une actualisation de la liste des mandats locaux. Le conseiller territorial, étant appelé à siéger à la fois au conseil régional¹ et au conseil général², sera titulaire, en comparaison avec la situation jusqu'alors existante, de deux mandats locaux auxquels pourrait s'ajouter un mandat national. Le projet de loi du Gouvernement relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2009 précise dans son étude d'impact que « *les conseillers territoriaux sont soumis aux règles sur le cumul des mandats édictées par le Code électoral* ». Ainsi, « *l'article LO 141 du Code électoral relatif aux incompatibilités liées à l'exercice du mandat de député [ou de sénateur] est modifié dans le projet de loi organique relatif à*

¹ Article L. 3121-1 du Code général des collectivités territoriales.

² Article L. 4131-1 du Code général des collectivités territoriales.

l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, afin de le rendre applicable au mandat de conseiller territorial. C'est ainsi qu'un [parlementaire] ne pourra désormais cumuler plus d'un des mandats parmi ceux de, conseiller territorial, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller, conseiller de Paris et conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants ».

La date d'examen de ce projet de loi n'est toutefois pas encore connue. Notons que le Sénat a voté, le 16 novembre 2011, une proposition de loi visant à abroger le conseiller territorial.

c) Le cas du représentant au Parlement européen

Outre l'interdiction d'être titulaire d'un mandat de parlementaire national, un représentant français au Parlement européen ne peut exercer plus d'un mandat parmi les suivants :

- conseiller régional ;
- conseiller à l'assemblée de Corse ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants.

Là encore, vos rapporteurs s'interrogent sur la nécessité d'un alignement de la législation relative au non cumul de mandats locaux applicable aux conseillers municipaux.

Par ailleurs, les conséquences d'une éventuelle institution du conseiller territorial devront être prises en compte. Dans l'état actuel du projet précité, il est prévu qu'un « *conseiller territorial ne peut (...) cumuler plus de deux mandats électoraux parmi ceux énumérés à l'article L. 46-1 du Code électoral* ».

Enfin, depuis la **loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques**, un représentant au Parlement européen peut à nouveau exercer une fonction de chef d'un exécutif local.

d) L'interdiction absolue du cumul avec des fonctions publiques non électives

Le régime d'incompatibilité s'entend au sens strict. Comme le rappelle le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 77-5 I DC du 18 octobre 1977, « *tout texte édictant une incompatibilité et qui a donc pour effet de porter une atteinte à l'exercice d'un mandat électif [...] ne saurait faire l'objet d'une interprétation extensive* ».

La loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs a opéré une profonde réforme des incompatibilités et inéligibilités temporaires. Dans un souci d'actualisation de la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité de candidat à un mandat parlementaire, elle a abrogé l'article L.O 133 du Code électoral et introduit un nouvel article L.O. 132 du même code, lequel reprend et complète la liste qui existait auparavant.

**Liste des fonctions entraînant l'inéligibilité du candidat
à un mandat parlementaire**

Les préfets sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans à la date du scrutin.

Sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort duquel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin les titulaires des fonctions suivantes :

- les **sous-préfets**, les **secrétaires généraux** de préfecture, les **directeurs de cabinet** de préfet et les **directeurs des services** de cabinet de préfet ;
- le **secrétaire général** et les **chargés de mission du secrétariat général** pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse ;
- les **directeurs** de préfecture, les **chefs de bureau** de préfecture et les **secrétaires généraux** de sous-préfecture ;
- les **directeurs, directeurs adjoints et chefs de service** des administrations civiles de l'Etat dans la région ou le département ;
- les **directeurs régionaux, départementaux ou locaux** des finances publiques et leurs fondés de pouvoir ainsi que les comptables publics ;
- les **recteurs d'académie**, les **inspecteurs d'académie**, les **inspecteurs d'académie adjoints** et les **inspecteurs** de l'éducation nationale chargés d'une circonscription du premier degré ;
- les **inspecteurs** du travail ;
- les **responsables de circonscription territoriale** ou de direction territoriale des établissements publics de l'Etat et les directeurs de succursale et directeurs régionaux de la Banque de France ;
- les **magistrats** des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et les juges de proximité ;
- les **présidents des cours administratives d'appel** et les **magistrats** des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs ;
- les **présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes** et les **magistrats des chambres régionales ou territoriales des comptes** ;

- les **présidents des tribunaux de commerce** et les **présidents des conseils de prud'hommes** ;
- les **officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale** exerçant un commandement territorial ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;
- les **fonctionnaires des corps actifs de la police nationale** exerçant un commandement territorial ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;
- les **militaires**, autres que les gendarmes, exerçant un commandement territorial ou le commandement d'une formation administrative ainsi que leurs adjoints pour l'exercice de ce commandement ;
- les directeurs **des organismes régionaux et locaux de la sécurité sociale** relevant du contrôle de la Cour des comptes ;
- les **directeurs, directeurs adjoints et secrétaires généraux** des agences régionales de santé ;
- les **directeurs généraux et directeurs** des établissements publics de santé ;
- les **directeurs** départementaux des services d'incendie et de secours et leurs adjoints ;
- les **directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, directeurs adjoints et chefs de service** du conseil régional, de la collectivité territoriale de Corse, du conseil général, des communes de plus de 20 000 habitants, des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles ;
- les **directeurs généraux, directeurs généraux adjoints et directeurs des établissements publics** dont l'organe délibérant est composé majoritairement de représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités susmentionnés ;
- les **membres du cabinet** du président du conseil régional, du président de l'Assemblée de Corse, du président du conseil exécutif de Corse, du président du conseil général, des maires des communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des présidents des communautés d'agglomération, des présidents des communautés urbaines et des présidents des métropoles.

S'agissant des incompatibilités, au regard de la **séparation des pouvoirs** et de l'indépendance du parlementaire, un mandat de député ou de sénateur est **incompatible avec l'exercice d'une fonction publique non élective**. Il s'agit d'une incompatibilité absolue, puisqu'elle s'applique à des fonctions exercées sur l'ensemble du territoire.

Héritées de l'histoire, deux exceptions se distinguent à l'article L.O. 142 du Code électoral. D'une part, du fait du Concordat de 1801 toujours en vigueur dans les deux départements alsaciens et dans celui de la Moselle ainsi que du décret Mandel du 26 août 1936 pour la Guyane, Mayotte, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna, les fonctions de ministres des cultes et de délégués du Gouvernement sont exclues du régime d'incompatibilité. Cette exception a été instaurée par la loi du 30 décembre 1928, afin d'éviter toute discrimination au détriment de ces ecclésiastiques par rapport à ceux des autres départements dans lesquels s'applique le régime de séparation de 1905. D'autre part, les fonctions de professeur de l'enseignement supérieur titulaire de chaire ou chargé de direction de recherches sont compatibles avec un mandat parlementaire. En effet, la loi du 15 mars 1849 a instauré ce principe suivant l'idée que « *ces professeurs, ne devant leur nomination qu'à eux-mêmes, échappent à toute suspicion dans la mission de contrôle qu'ils sont appelés à exercer en tant que députés sur les actes du gouvernement*¹ ».

Par ailleurs, certaines fonctions sont **incompatibles** avec les mandats de député ou sénateur. Il s'agit ainsi :

- de la fonction de **membre du Conseil constitutionnel** (article 57 de la Constitution) ;
- de la qualité de **membre du Conseil économique, social et environnemental** (articles L.O. 139 et L.O. 297 du Code électoral) ;
- des fonctions de **magistrat** (articles L.O. 140 et L.O. 297 du Code électoral) ;
- des fonctions exercées dans **certaines entreprises** (articles L.O. 145, L.O. 146 et L.O. 297 du Code électoral).

Les incompatibilités avec le mandat de parlementaire

Tout d'abord, selon les dispositions de l'article L.O. 145 du Code électoral, sont incompatibles avec le mandat de député, **les fonctions de président et de membre de conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint** exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux ; il en est de même **de toute fonction exercée** de façon permanente **en qualité de conseil** auprès de ces entreprises ou établissements.

Il convient de préciser que cette incompatibilité ne s'applique pas aux députés désignés soit en cette qualité, soit du fait d'un mandat électoral local, comme présidents ou membres de conseils d'administration d'entreprises nationales ou d'établissements publics nationaux en application des textes organisant ces entreprises ou établissements.

¹ *Avis du Conseil d'Etat du 31 octobre 1893, cité dans « Droit parlementaire », Pierre Avril et Jean Gicquel, 2010, p. 42.*

De plus, s'agissant de l'ensemble des parlementaires, l'article L.O. 146 du Code électoral dispose que sont incompatibles avec leur mandat, **les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant** exercées dans :

- les sociétés, entreprises ou établissements jouissant, sous forme de garanties d'intérêts, de **subventions** ou, sous forme équivalente, d'avantages assurés par l'Etat ou par une collectivité publique sauf dans le cas où ces avantages découlent de l'application automatique d'une législation générale ou d'une réglementation générale ;

- les sociétés ayant exclusivement un objet financier et **faisant publiquement appel à l'épargne**, ainsi que les sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne et les organes de direction, d'administration ou de gestion de ces sociétés ;

- les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services **pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat**, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un Etat étranger ;

- les sociétés ou entreprises à but lucratif dont l'objet est l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions, quelle que soit leur nature, ou qui exercent une activité de **promotion immobilière** ou, à titre habituel, **de construction d'immeubles** en vue de leur vente ;

- les sociétés dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements visés aux 1^o, 2^o, 3^o et 4^o ci-dessus.

Ces dispositions sont applicables à toute personne qui, directement ou par personne interposée, exerce en fait la direction de l'un des établissements, sociétés ou entreprises ci-dessus visés.

Vos rapporteurs préconisent de poursuivre les réflexions sur les problématiques liées aux incompatibilités avec un mandat parlementaire¹ en les reliant à la question des conflits d'intérêts. Dans cette perspective, il conviendra de s'appuyer sur la réflexion de nos collègues de la commission des lois du Sénat, contenue dans le rapport d'information « Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires² » du 12 mai 2011. Ainsi, l'organe de déontologie, propre à chaque Assemblée et associant à ses travaux des personnalités extérieures au Parlement, dont il est proposé la création par nos collègues, pourrait se voir assigner la mission de formuler des recommandations afin de faire évoluer la législation relative au cumul des mandats mais également des fonctions.

¹ Pour mémoire, la procédure d'examen de la compatibilité entre le mandat et certaines activités professionnelles par le Bureau du Sénat est jointe en annexe.

² Rapport d'information n° 518 (Sénat, 2010-2011) de MM. Jean-Jacques Hyest, Alain Anziani, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier et M. Jean-Pierre Vial, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 12 mai 2011.

Vos rapporteurs souhaitent insister particulièrement sur ce dernier point. **Ils estiment indispensable, en effet, de lancer rapidement une réflexion sur la question du cumul des fonctions exercées au titre des mandats détenus au niveau local ou national.**

Ainsi, la détention d'un mandat local permet aujourd'hui à un maire d'être membre de tout syndicat. De la même manière, elle permet à un président de conseil général d'être membre de droit du conseil départemental de l'éducation nationale ou encore de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics. Enfin, elle permet à un président de conseil régional, pour ne citer que l'exemple de l'Ile-de-France en matière de transport, d'être membre de droit et de présider le conseil du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

De façon similaire, la détention d'un mandat parlementaire permet aujourd'hui d'exercer, du fait seul de cette qualité, des fonctions de membre, par exemple, du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou encore du conseil d'administration de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

Outre l'évidente difficulté à assurer l'ensemble de ces missions de façon optimale, **vos rapporteurs soulignent le danger d'une dispersion liée à l'exercice simultané de plusieurs tâches et les possibles conflits d'intérêts qui peuvent survenir.**

C'est pourquoi ils recommandent que cette problématique du cumul des fonctions soit également étudiée par l'organe de déontologie précité.

Recommandation n° 2 : *Création d'un organe de déontologie chargé d'examiner globalement les régimes d'inéligibilités et d'incompatibilités, afin de garantir l'objectivité des critères existants et, le cas échéant, d'améliorer le régime juridique concerné en formulant des propositions.*

3. Les restrictions propres aux mandats locaux

a) L'interdiction du cumul horizontal

Tout d'abord, **le cumul horizontal est interdit.** Ainsi, nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux, aux termes de l'article L. 238 du Code électoral, ou de plusieurs conseils généraux selon l'article L. 208 du même code, ou encore de plusieurs conseils régionaux comme en dispose l'article L. 345 du même code.

b) La limitation à deux mandats

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L. 46-1 du Code électoral, **nul ne peut cumuler plus de deux mandats électoraux** parmi ceux énumérés ci-après :

- conseiller régional ;
- conseiller à l'assemblée de Corse et, par assimilation, membre du conseil exécutif de Corse ;
- conseil général ;
- conseiller de Paris ;
- conseiller à l'assemblée de Guyane ;
- conseiller à l'assemblée de Martinique ;
- conseiller municipal.

Il conviendra, lors de l'institution du conseiller territorial, de procéder à une actualisation de la législation précitée.

c) Les inéligibilités

Le Code électoral établit une liste des fonctions entraînant **l'inéligibilité** des candidats, aux articles L. 231 pour les conseillers municipaux, L. 195 pour les conseillers généraux et L. 340 pour les conseillers régionaux.

Liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats

1- Au mandat de conseiller municipal

Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans les **préfets de région** et les **préfets**, depuis moins d'un an les **sous-préfets**, les **secrétaires généraux de préfecture**, les **directeurs de cabinet** de préfet, les **sous-préfets chargés de mission** auprès d'un préfet et les **secrétaires généraux ou chargés de mission** pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse.

Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :

- les **magistrats des cours d'appel** ;
- les **membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes** ;
- les **officiers des armées** de terre, de mer et de l'air, dans les communes comprises dans le ressort de leur commandement territorial ;
- les **magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance** ;
- les **fonctionnaires** des corps actifs de la police nationale ;

- les **comptables** des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ;

- les **directeurs et les chefs de bureau** de préfecture et les **secrétaires en chef** de sous-préfecture ;

- les **directeurs de cabinet** du président du conseil général et du président du conseil régional, les **directeurs généraux**, les **directeurs**, les **directeurs adjoints**, **chefs de service** et **chefs de bureau** de conseil général et de conseil régional, le **directeur de cabinet** du président de l'assemblée et le **directeur de cabinet** du président du conseil exécutif de Corse, les **directeurs généraux**, les **directeurs**, les **directeurs adjoints**, **chefs de service** et **chefs de bureau** de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics ;

- en tant que chargés d'une circonscription territoriale de voirie : les **ingénieurs en chef**, **ingénieurs divisionnaires** et **ingénieurs des travaux publics** de l'Etat, les **chefs de section principaux** et **chefs de section des travaux publics** de l'Etat ;

- les **agents salariés communaux** ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession, ainsi que, dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, ceux qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle ;

- le **Défenseur des droits** depuis la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 et le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, ces fonctions étant incompatibles avec tout mandat électif.

2- Au mandat de conseiller général

- les **préfets** dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans ; les **sous-préfets**, **secrétaires généraux**, **directeurs de cabinet** de préfet ou **sous-préfets chargés de mission** auprès d'un préfet, ainsi que les **secrétaires en chef de sous-préfecture**, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'une année ;

- les **magistrats du siège et du parquet** des cours d'appel, dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

- les **membres des tribunaux administratifs** ainsi que les **magistrats** et les **secrétaires généraux** des chambres régionales des comptes, dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

- les **magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance**, dans le ressort de la juridiction où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

- les **officiers des armées** de terre, de mer et de l'air dans l'étendue de toute circonscription comprise dans le ressort où, dotés d'un commandement territorial, ils ont exercé leur autorité depuis moins de six mois ;

- les **fonctionnaires** des corps actifs de police dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- dans les départements où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois: les **ingénieurs en chef, ingénieurs en chef adjoints et ingénieurs des ponts et chaussées** ;

- les **ingénieurs du service ordinaire des mines**, dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **recteurs d'académie**, dans tous les départements compris dans l'académie où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois ;

- les **inspecteurs d'académie** et les **inspecteurs de l'enseignement primaire** dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **agents et comptables** de tout ordre agissant en qualité de fonctionnaire, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes, et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **directeurs départementaux et inspecteurs principaux des postes et télécommunications**, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **ingénieurs en chef** chargés de la direction d'un établissement du service des manufactures de tabac, les **inspecteurs des manufactures de tabac** et les **directeurs du service de la culture et des magasins de tabac**, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **ingénieurs en chef, ingénieurs principaux, ingénieurs des travaux** et autres **agents du génie rural, des eaux et des forêts** dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **inspecteurs des instruments de mesure** dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **directeurs départementaux et inspecteurs de l'action sanitaire et sociale** dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **directeurs et chefs de services** régionaux des administrations civiles de l'Etat dans les départements où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **membres du cabinet** du président du conseil général et du président du conseil régional, les **directeurs généraux**, les **directeurs**, les **directeurs adjoints**, les **chefs de service** et les **chefs de bureau** de conseil général et de conseil régional dans la circonscription où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- les **membres du cabinet** du président de l'Assemblée et les **membres du cabinet** du président du conseil exécutif de Corse, les **directeurs généraux**, les **directeurs**, **directeurs adjoints**, **chefs de service** et **chefs de bureau** de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics dans les départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, s'ils y exercent leurs fonctions ou les ont exercées depuis moins de six mois ;

- le **Défenseur des droits** et le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**.

Sont également inéligibles, pendant un an, le **président du conseil général** ou le **conseiller général** visé au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues par ce même article.

3- Au mandat de conseiller régional

- les **personnes énumérées aux articles L. 195 et L. 196 du Code électoral**, lorsque leurs fonctions concernent ou ont concerné tout ou partie du territoire de la région. Il s'agit des fonctions précédemment énumérées, incompatibles avec un mandat de conseiller général ;

- les **fonctionnaires** placés auprès du représentant de l'Etat dans la région et affectés au secrétariat général pour les affaires régionales en qualité de secrétaire général ou de chargé de mission ;

- pour une durée d'un an, le **président de conseil régional** ou le **conseiller régional** visé au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée, qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues par ce même article ;

- pendant la durée de leurs fonctions, le **Défenseur des droits** et le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**.

S'agissant de la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux différents mandats locaux, plusieurs éléments ont appelé l'attention de vos rapporteurs.

Tout d'abord, sur un **plan formel**, ils estiment que certaines fonctions énumérées sont **désuètes et nécessiteraient d'être actualisées**. A titre d'exemple, citons celles des inspecteurs des instruments de mesure, des ingénieurs en chef chargés de la direction d'un établissement du service des manufactures de tabac, des inspecteurs des manufactures de tabac ou encore les directeurs du service de la culture et des magasins de tabac.

Recommandation n° 3 : *Réactualiser la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux mandats locaux.*

A contrario, vos rapporteurs regrettent que **certaines fonctions ne soient pas citées** dans la liste présentée précédemment. Ainsi, ils estiment que les fonctions **d'inspection** dans les domaines de la santé¹ ou des nouvelles technologies pourraient être ajoutées à cette liste, comme cela a été fait pour les parlementaires par la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011.

¹ *Directeur général de l'Agence régionale de santé, responsable de l'antenne départementale de l'ARS ou encore directeur d'hôpital.*

Recommandation n° 4 : *Inclure de nouvelles fonctions territoriales dans la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux mandats locaux, afin de tenir compte des modifications de certaines fonctions induites par les différents textes portant réforme de la décentralisation. A titre d'exemple, citons les fonctions de directeur général de l'Agence régionale de santé, responsable de l'antenne départementale de l'ARS ou encore directeur d'hôpital.*

Par ailleurs, vos rapporteurs constatent que seuls certains représentants des autorités administratives indépendantes (AAI), dont le Défenseur des droits ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sont inéligibles aux mandats de conseillers municipaux, généraux et régionaux. Vos rapporteurs s'interrogent sur une éventuelle extension de cette inéligibilité aux représentants de certaines AAI.

Liste des AAI existant au 1^{er} janvier 2012

- agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ;
- agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ;
- autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) ;
- autorité de contrôle prudentiel (ACP) ;
- autorité des marchés financiers (AMF) ;
- autorité de la concurrence ;
- autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)
- autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)
- autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ;
- autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;
- bureau central de tarification (BCT) ;
- comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ;
- commission d'accès aux documents administratifs (CADA)
- commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles ;
- commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)
- commission des infractions fiscales ;
- commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) ;
- commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République ;
- commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;

- commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ;
- commission nationale du débat public (CNDP) ;
- commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) ;
- commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP);
- commission des participations et des transferts ;
- commission de régulation de l'énergie (CRE)
- commission de la sécurité des consommateurs (CSC) ;
- commission des sondages ;
- commission pour la transparence financière de la vie politique ;
- conseil supérieur de l'agence France-Presse ;
- conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
- défenseur des droits ;
- haute autorité de santé (HAS) ;
- haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) ;
- haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) ;
- médiateur national de l'énergie ;
- médiateur du cinéma.

Source : Légifrance

Recommandation n° 5 : *Rendre inéligibles aux mandats de conseillers municipaux, généraux et régionaux, les membres de certaines Autorités administratives indépendantes (AAI).*

Enfin, vos rapporteurs seraient favorables à ce que les **directeurs de cabinet du président d'un EPCI** soient inéligibles aux mandats de conseiller municipal, conseiller général et conseiller régional, à l'instar de ce que le Code électoral prévoit pour les directeurs de cabinet d'un maire ou les membres de cabinet du président d'un conseil général ou d'un conseil régional.

Recommandation n° 6 : *Rendre inéligibles aux mandats de conseillers municipaux, généraux et régionaux les directeurs de cabinet des présidents d'EPCI.*

d) Les incompatibilités

Les fonctions de président de conseil régional, de président de conseil exécutif de Corse, de président de conseil général ou de maire, quelle que soit la taille de la commune, et de maire d'arrondissement **sont strictement incompatibles entre elles**. Ce régime d'incompatibilité est défini au **deuxième alinéa de l'article L. 2122-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)** pour la fonction de maire, au **premier alinéa de l'article L. 3122-3 du CGCT** pour celle de président de conseil général et au **premier alinéa de l'article L. 4133-3 du CGCT** pour celle de président de conseil régional.

Enfin, contrairement aux dispositions relatives aux parlementaires, les **incompatibilités absolues** applicables aux mandats locaux, ne concernent pas l'ensemble des fonctions publiques non électives, mais uniquement certaines fonctions limitativement énumérées.

Liste des fonctions incompatibles avec les mandats électifs locaux

1- Selon les dispositions de l'article L. 237 du Code électoral, les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :

- de **préfet** ou **sous-préfet** et de **secrétaire général** de préfecture ;
- de **fonctionnaire** des corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement de la police nationale ;
- de **représentant légal des établissements communaux ou intercommunaux** mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière dans la ou les communes de rattachement de l'établissement où il est affecté ;
- de **salarié d'un centre communal d'action sociale** de la commune dont l'élu local est le représentant. Ces dispositions sont applicables aux représentants des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'un centre intercommunal d'action sociale a été créé.

2- Selon les dispositions des articles L. 206 et L. 207 du Code électoral, les fonctions de conseiller général sont incompatibles avec celles :

- de **militaire** de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale ;
- de **préfets** dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans ; de **sous-préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet** de préfet ou **sous-préfets chargés de mission** auprès d'un préfet, ainsi que de **secrétaires en chef de sous-préfecture**, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'une année ;
- de **fonctionnaires** des corps actifs de police dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- **d'architecte départemental, d'ingénieur des travaux publics** de l'Etat, **chef de section principal** ou **chef de section** des travaux publics de l'Etat chargé d'une circonscription territoriale de voirie, **d'employé des bureaux** de la préfecture ou d'une sous-préfecture et, généralement, de tous les agents salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux.

3- Selon les dispositions des articles L. 342 et L. 343 du Code électoral, les fonctions de conseiller régional sont incompatibles avec celles :

- de **militaire** de carrière ou assimilé, en activité de service ou servant au-delà de la durée légale ;

- de **préfets** dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans ; de **sous-préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet** de préfet ou **sous-préfets chargés de mission** auprès d'un préfet, ainsi que de **secrétaires en chef de sous-préfecture**, dans le département où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'une année ;

- de **fonctionnaires** des corps actifs de police dans les cantons où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois ;

- des fonctions d'agents **salariés de la région, d'entrepreneurs des services régionaux**, et de **salariés des établissements publics et agences** créés par les régions.

B. LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS DEMEURE PENDANT UNE PRATIQUE COURANTE EN FRANCE

Le cumul des mandats, qu'il soit vertical ou horizontal, constitue une des caractéristiques du système politique français. L'analyse des données chiffrées consacrées¹ au cumul des mandats souligne l'ampleur de ce phénomène en France et montre qu'il concerne aussi bien les parlementaires que les élus locaux.

1. Le cumul entre les mandats de parlementaires et les mandats locaux

Malgré la législation en vigueur, le cumul des mandats, même limité, demeure la règle pour une grande majorité de parlementaires. En effet, seuls 96 députés sur 577 et 76 sénateurs sur 348 n'exercent pas d'autre mandat. Ainsi, 83 % des députés et 78 % des sénateurs exercent, au minimum, un autre mandat électif (conseiller municipal, général ou régional).

¹ Il convient de noter que les statistiques officielles sur le cumul des mandats sont encore très rares et que le rapport s'appuie essentiellement sur des chiffres agrégés par le service des collectivités territoriales du Sénat ou de l'Assemblée des communautés de France.

Mandats cumulés par les parlementaires français au 1^{er} janvier 2012¹

	Députés		Sénateurs	
	577	%	348	%
Mandat régional	63	11	27	8
- Président	5	1	4	1
Mandat départemental	113	63	109	31
- Président	17	3	35	10
Mandat communal	364	63	197	57
- Maire	250	43	130	37
Aucun mandat local	96	17	76	22

Outre l'étendue du phénomène du cumul des mandats, ces statistiques montrent que la majorité des **parlementaires cumulent leur mandat national avec celui de conseiller municipal** : 63 % des députés et 57 % des sénateurs. Les **maires** sont également très bien représentés au Parlement ; 43 % des députés et 37 % des sénateurs.

Par ailleurs, un peu moins d'un tiers des parlementaires exercent un **mandat de conseiller général**. Il convient de souligner que les présidents de conseil général sont plus nombreux au Sénat qu'à l'Assemblée nationale ; 10 % de sénateurs exercent cette fonction exécutive contre 3 % de députés.

Enfin, les **régions** sont mieux représentées à l'Assemblée nationale, dans la mesure où 11 % des députés sont aussi conseillers régionaux alors que 8 % seulement des sénateurs exercent ce mandat. En revanche, le nombre de présidents de conseil régional est quasiment identique à l'Assemblée nationale (5) et au sénat (4).

2. Le cumul au niveau des présidences d'intercommunalité

L'ensemble du territoire national est désormais concerné par l'intercommunalité. En effet, au 1^{er} janvier 2010², la France compte 14 795 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont **2 611 à fiscalité propre**, soit 34 774 communes (94,8 % des communes) regroupant 57,9 millions d'habitants (89,1 % de la population française).

Au sein de ces groupements à fiscalité propre, ont été recensées³ :

- **1 métropole**
- **16 communautés urbaines ;**

¹ Source : sites Internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

² Sources : DGCL ; Insee, recensement de la population, population totale en vigueur en 2010 (millésimée 2007).

³ Les listes de ces EPCI sont disponibles en annexe.

- **181 communautés d'agglomération ;**

- **2 409 communautés de communes.**

L'intercommunalité est un phénomène d'autant plus important que la loi de réforme des collectivités territoriales¹ vise justement à la renforcer sur l'ensemble du territoire d'ici à 2014.

En effet, dans chaque département, le préfet a élaboré et arrêté un schéma départemental de coopération intercommunale au 31 décembre 2011. Une prolongation du délai jusqu'à la fin du second semestre 2012 a été annoncée par le Premier ministre en octobre 2011 pour laisser davantage de temps à la concertation. Ce schéma permettra la **couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales ainsi que les modalités de rationalisation de la carte des communautés.** A défaut d'accord des communes et jusqu'au 31 mai 2013, le préfet disposera de pouvoirs particuliers : par décision motivée et après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, il pourra créer, modifier le périmètre ou fusionner des communautés.

Les fonctions de présidents d'EPCI ne sont pas comprises dans le champ des interdictions relatives au cumul prévues par les lois précitées du 5 avril 2000. Or, selon une enquête réalisée en 2008 par l'Assemblée des communautés de France, **86 % des présidents d'EPCI exercent au moins un autre mandat électif** (hors mandat de conseiller municipal).

Les tableaux suivants présentent ainsi l'importance du cumul des mandats au niveau des présidences d'intercommunalité.

**Cumul de mandats au niveau des présidences d'intercommunalités
(au 1^{er} mai 2010)**

Mandat Intercommunalité	Maire		Conseiller général		Conseiller régional		Député		Sénateur	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Communautés urbaines ⁽¹⁾ <i>dont « ville-centre »</i>	15 12	94 75	1	6	2	12,5	4	25	2	12,5
Communautés d'agglo. ≥ 100 000 habitants	60	76	22	28	10	13	22	28	5	6
Communautés d'agglo. ≥ 50 000 habitants ⁽²⁾ ≤ 100 000 habitants	82	80	22	22	10	10	23	23	8	8
Communautés de communes ≤ 50 000 habitants ⁽³⁾	26	81	3	9	4	12,5	3	9	1	3

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Les présidents d'EPCI et le cumul (au 1^{er} mai 2010)

	Nombre de présidents en situation de cumul (2 601 EPCI à fiscalité propre en 2009)	Pourcentage
Maires	2 143	82 %
Conseillers généraux	567	22 %
Conseillers régionaux	78	3 %
Députés	101 ¹	4 %
Sénateurs	52 ²	2 %

Sources : élus communautaires et gouvernance. Etat des lieux, enjeux et perspectives. Synthèse parue dans le mensuel de l'AdCF, Intercommunalités, n°136, été 2009.

La très grande majorité (82 %) des présidents d'EPCI **cumulent cette fonction exécutive avec celle de maire**, et, le plus souvent, de maire de la principale ville de l'intercommunalité.

En revanche, le nombre de présidents d'EPCI cumulant leur fonction avec un mandat de **conseiller général** est moins important (22 %).

Ce chiffre est encore plus faible pour les conseillers régionaux, 3 % seulement des présidents d'EPCI exerçant ce mandat. Par ailleurs, les présidents des EPCI cumulent plus rarement leurs fonctions avec un mandat national. En effet, 6 % d'entre eux sont aussi parlementaires. Plus précisément, **17,5 % des députés et 15,1 % des sénateurs** cumulent leur mandat avec la fonction de président d'EPCI.

Enfin, dans la mesure où ces statistiques concernent l'ensemble des EPCI, il est nécessaire d'analyser plus finement le phénomène, par niveau de catégorie d'EPCI. En effet, le phénomène du cumul concerne généralement les agglomérations les plus importantes plutôt que les petites communes et intercommunalités.

a) Les présidents des communautés urbaines et le cumul

La présidence d'une communauté urbaine est l'une des fonctions exécutives parmi les plus chronophages et lourdes en termes de responsabilité. En effet, selon les dispositions de l'article L. 5215-20 du CGCT, ces EPCI³ exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, des compétences en matière de :

- développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;

¹ Soit 17,5 % des députés.

² Soit 15,1 % des sénateurs.

³ Créés par la loi du 31 décembre 1966, les communautés urbaines regroupent plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants sur un espace d'un seul tenant et sans enclave.

- aménagement de l'espace communautaire ;
- équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- politique de la ville ;
- gestion des services d'intérêt collectif ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.

Malgré l'étendue des compétences des communautés urbaines, et donc de la charge de travail qui incombe à leurs présidents, **ces derniers sont très souvent en situation de cumul.**

Les présidents des 16 communautés urbaines et le cumul (au 1^{er} janvier 2012)

	Président de communauté urbaine	Pourcentage
Maire (dont « ville centre »)	15 (12)	94 % (75 %)
Conseiller général	1	6 %
Conseiller régional	2	12,5 %
Député	4 ¹	31,25 %
Sénateur	2 ²	12,5 %

A noter que 10 présidents de communautés urbaines cumulent leurs fonctions avec au moins deux autres mandats.

De manière encore plus prononcée que les chiffres concernant l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, ces statistiques montrent que **la très grande majorité des présidents de communauté urbaine**, 94 % d'entre eux, **cumulent leur fonction avec celle de maire**. Ces derniers sont d'ailleurs dans les trois quarts des cas, maires de la « ville centre³ » de l'intercommunalité.

En revanche, moins d'un président de communauté urbaine sur cinq exerce un mandat de conseiller général ou régional.

Enfin, les **présidents de communauté urbaine titulaires d'un mandat national** sont beaucoup **plus nombreux** que les présidents d'EPCI dans leur ensemble. En effet, quasiment la moitié d'entre eux sont aussi député ou sénateur. Cette situation est fortement liée au fait que les communautés urbaines constituent des lieux de pouvoir de plus en plus attractifs pour les élus locaux, en termes de compétences et de missions.

¹ Soit 0,87 % des députés.

² Soit 0,30 % des sénateurs.

³ Il s'agit de la ville la plus peuplée autour de laquelle se forme la communauté d'agglomération.

b) Les présidents des communautés d'agglomération et le cumul

Ciblées sur les aires urbaines, les communautés d'agglomération¹ sont destinées aux ensembles urbains d'une certaine importance et ont pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Ainsi, l'étendue des compétences des communautés d'agglomération reflètent cette intégration. En effet, selon les dispositions de l'article L. 5216 5 du CGCT, cette structure exerce quatre groupes de compétences obligatoires :

- développement économique ;
- aménagement de l'espace ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville.

En outre, les communautés d'agglomération peuvent, à titre optionnel, en exercer trois sur un choix de six :

- voirie et parcs de stationnement ;
- assainissement ;
- eau ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- équipements culturels et sportifs ;
- action sociale d'intérêt communautaire.

En raison de l'étendue des compétences des communautés d'agglomération, la présidence de ces EPCI constitue, à l'instar de celle des communautés urbaines, une charge importante de travail. Pourtant, les présidents des communautés d'agglomération sont souvent en situation de cumul.

¹ La communauté d'agglomération a été créée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ces EPCI doivent former, à la date de leur création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants. Toutefois, le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.

(1) Les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants¹

Les présidents des 79 communautés d'agglomération comptant plus de 100 000 habitants et le cumul des mandats (au 1^{er} mai 2010)

	Président de communauté d'agglomération	Pourcentage
Maires	60	76 %
Conseiller général	22	28 %
Conseiller régional	10	13 %
Député	22 ²	28 %
Sénateur	5 ³	6 %

A noter que 48 présidents de communautés d'agglomération cumulent leur fonction avec au moins deux autres mandats.

S'agissant des communautés d'agglomération dont le périmètre concerne une population supérieure à 100 000 habitants, **94 % des présidents** cumulent leur fonction avec, au minimum, un autre mandat. Seuls 6 d'entre eux n'exercent aucun autre mandat, à l'exception naturellement de celui de conseiller municipal.

Il est également intéressant d'observer que les présidents des **43 communautés d'agglomération les plus peuplées sont tous en situation de cumul**. Ceux qui ne cumulent pas président donc, majoritairement, des communautés d'agglomération moins importantes sur le plan démographique.

Ainsi, 76 % sont maires de l'une des communes membres de l'EPCI, généralement la commune « centre⁴ » de l'agglomération. Cette proportion est relativement moins forte que dans les communautés urbaines.

Par ailleurs, 41 % des présidents des communautés d'agglomération comptant plus de 100 000 habitants exercent un mandat de conseiller régional ou général.

Enfin, **un tiers des présidents des communautés d'agglomération sont aussi parlementaires**, 28 % étant députés. Le cumul entre un mandat national et une fonction exécutive locale est moins répandu que dans les communautés urbaines, mais il demeure important.

¹ Afin de réaliser une analyse fine du phénomène de cumul au niveau des présidences de communautés d'agglomération, les chiffres concernant les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants sont distincts de ceux qui concernent les communautés d'agglomération de moins de 100 000 habitants.

² Soit 4 % des députés.

³ Soit 1,5 % des sénateurs.

⁴ Il s'agit de la ville la plus peuplée autour de laquelle se forme la communauté d'agglomération.

(2) Les communautés d'agglomération de moins de 100 000 habitants

Les présidents des 102 communautés d'agglomération comptant moins de 100 000 habitants et le cumul des mandats (au 1^{er} mai 2010)

	Président de communauté d'agglomération	Pourcentage
Maire	82	80 %
Conseiller général	22	22 %
Conseiller régional	10	10 %
Député	23 ¹	23 %
Sénateur	8 ²	8 %

A noter que 54 présidents de communautés d'agglomération cumulent leur fonction avec au moins deux autres mandats.

Au sein des 102 communautés d'agglomération dont le périmètre concerne une population inférieure à 100 000 habitants, le cumul entre la fonction de président et un autre mandat local (hors conseiller municipal) est également très étendu. En effet, **87 % des présidents exercent au moins un autre mandat**, hormis celui de conseiller municipal.

Ainsi, **80 % des présidents sont maires** de l'une des communes membres de l'EPCI, majoritairement la commune « centre » de l'agglomération. Cette proportion est similaire à celle des autres catégories d'EPCI. En outre, 32 % des présidents de ces communautés d'agglomération sont conseillers régionaux ou conseillers généraux.

Enfin, s'agissant du cumul avec un mandat national la proportion reste sensiblement identique à celle observée dans les autres catégories d'EPCI : quasiment **un tiers des présidents exercent également un mandat national**.

c) Les présidents des communautés de communes et le cumul

Les communautés de communes³, dont la vocation est d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace, constituent le dernier échelon de l'intercommunalité dite de projet.

Créés sans condition de population, ces EPCI disposent d'un certain nombre de compétences non négligeables. Ainsi, selon **l'article L. 5214-16 du CGCT**, les communautés de communes exercent obligatoirement les

¹ Soit 4 % des députés.

² Soit 2 % des sénateurs.

³ Les communautés de communes ont été créées par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique. Ces établissements publics, peuvent, à titre optionnel, en exercer une parmi les cinq suivantes :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant, dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire.

Afin de se concentrer sur le **phénomène de cumul dans les aires urbaines les plus importantes**, seules les 32 communautés de communes comptant sur leur territoire plus de 50 000 habitants, seront étudiées. Dans ce cadre, l'analyse des données chiffrées montre que les présidents des communautés de communes cumulent quasiment autant que ceux des communautés d'agglomération et communautés urbaines.

**Les présidents des 32 communautés de communes
comptant plus de 50 000 habitants et le cumul (au 1^{er} mai 2010)**

	Président de communauté de communes	Pourcentage
Maire	26	81 %
Conseiller général	3	9 %
Conseiller régional	4	12,5 %
Député	3 ²⁸	9 %
Sénateur	1 ²⁹	3 %

A noter que 9 présidents de communautés de communes cumulent leurs fonctions avec au moins deux autres mandats.

A l'instar des grandes intercommunalités, **87,5 % des présidents de ces EPCI** exercent, *a minima*, un autre mandat. Ainsi, outre leur fonction de président, 81 % sont maires.

En revanche, s'agissant du cumul entre la présidence d'une communauté de communes de plus de 50 000 habitants et les mandats de conseiller régional ou général, la proportion est plus faible que dans les grandes agglomérations. En effet, 21,5 % sont conseillers généraux ou régionaux. Le constat est identique s'agissant du cumul avec un mandat de

²⁸ Soit 0,5 % des députés.

²⁹ Soit 0,3 % des sénateurs.

parlementaire, puisque 12 % seulement des présidents des plus grandes communautés de communes sont dans cette situation.

d) Vers un nouvel échelon de l'intercommunalité : les métropoles

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 crée une nouvelle forme d'intercommunalité pour les aires urbaines de plus de 500 000 habitants, la métropole, qui disposera d'un nombre conséquent de compétences. Enumérées à l'article L. 5217-4 du CGCT, elles exercent de plein droit les compétences exercées par les communautés urbaines auxquelles s'ajoutent de droit certaines compétences du département en matière de transport et de gestion des routes ainsi que, par convention, si elles le désirent, les compétences en matière d'aide sociale, de construction et d'entretien des collèges, de tourisme ou de développement économique, mais également en lieu et place de la région les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques. Enfin, l'Etat peut transférer aux métropoles qui en font la demande la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures.

La première métropole, Nice Côte d'Azur, a été créée par décret³⁰ après un vote favorable des collectivités territoriales et EPCI intéressés.

Vos rapporteurs relèvent qu'à l'heure actuelle aucune disposition législative ne s'est intéressée à la question du cumul d'un mandat de la métropole avec un autre mandat, qu'il soit local ou national, malgré les charges importantes de travail qui en résulteront.

3. Les avantages et les limites du cumul

Il est difficile d'avancer un argument en faveur du cumul qui ne puisse être également utilisé comme contre-argument, et inversement.

Au titre des arguments en faveur du cumul, on entend ainsi souvent que le cumul des mandats nationaux et locaux permet seul **la bonne connaissance du terrain**.

Au titre des arguments en faveur de la limitation du cumul des mandats, il est dit que celui-ci contribue à **l'absentéisme parlementaire**. Certes, certains parlementaires cumulant plusieurs mandats sont peu présents dans les assemblées parlementaires. Les comptages réalisés par différents journaux et sites Internet ne mettent pas en évidence une corrélation avérée entre présence en hémicycle et en commission des parlementaires et absence de mandat local. De même, les parlementaires, titulaires de responsabilités locales importantes, se distinguent par l'ampleur de leur travaux parlementaires : le cas de l'ancien président de la commission des finances,

³⁰ Décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », JORF n° 0242 du 18 octobre 2011, page 17 548.

M. Jean Arthuis, a ainsi été cité comme un contre exemple des effets néfastes du cumul lors du colloque sur le cumul des mandats organisé par le GEVIPAR en 2010.

Par ailleurs, il semble que la pratique du cumul des mandats puisse créer des **conflits d'intérêts**. En effet, un élu dans une situation de cumul peut être appelé à arbitrer entre des intérêts contradictoires qu'il a reçu pour mission de représenter et défendre. S'il est évident que la conciliation du mandat parlementaire et des fonctions locales n'est pas toujours aisée, le risque inhérent à la pratique du cumul serait *l'institutionnalisation*³¹ du conflit d'intérêt. Toutefois, le contrôle démocratique exercé par les électeurs pourrait être une réponse efficace à ce risque.

Enfin, le cumul pourrait constituer un obstacle au **renouvellement de la classe politique**, limitant *de facto* le développement de la diversité et de la parité au sein des assemblées.

II. A L'INSTAR DES GRANDES DÉMOCRATIES, LA FRANCE POURRAIT SE Doter D'UNE LÉGISLATION PLUS RESTRICTIVE CONCERNANT LE CUMUL DES MANDATS ET DES FONCTIONS LIEES AU MANDAT

A. L'ENSEIGNEMENT DES PAYS ÉTRANGERS : JURIDIQUEMENT LIMITÉE, VOIRE INTERDITE, LA PRATIQUE DU CUMUL Y EST TRÈS FAIBLE

1. Le cumul, une exception française ?

La France se distingue de la majorité des grandes démocraties par l'importance du cumul des mandats et des fonctions. En effet, dans la plupart des pays européens, le nombre d'élus qui cumulent différents mandats ou fonctions est relativement faible ; la proportion d'élus en situation de cumul ne dépassant pas 20 % dans les grandes démocraties. Ainsi, en Italie, 16 % des parlementaires exercent au moins un autre mandat, quand ils ne sont que 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10% en Allemagne.

Les raisons de la spécificité française en matière de cumul sont bien connues. Tout d'abord, le cumul des mandats constitue **une tradition, ancrée dans notre pays depuis la Monarchie de Juillet**³², période à laquelle de nombreux Pairs de France étaient aussi titularisés comme préfets.

³¹ Yves Mény, « Cumul des mandats : encore un moment, monsieur le bourreau ? » *Pouvoir local* n° 36V/1998.

³² Laurent Bach, *École d'Économie de Paris*, « Faut-il interdire le cumul des mandats », octobre 2009.

C'est sous la III^e République, avec l'élection des conseillers généraux (1871) et des conseillers municipaux (1882) que ce phénomène se renforce et se développe. La gratuité des mandats électifs locaux serait notamment à l'origine de l'essor de la pratique du cumul, à partir de la fin du XIX^e siècle³³. Ainsi, en 1929, 27 % des députés détiennent un mandat local contre 36 % en 1936.

La pratique du cumul des mandats se maintient sous la IV^e République et devient, selon Paul Alliès³⁴, « *irrésistible sous la V^e République* ». En effet, si ce phénomène était déjà en constante progression sous les Républiques précédentes, il restait un phénomène minoritaire. Pierre Olivier Caille³⁵ constate ainsi que plusieurs hommes politiques de première importance, tels Gambetta, Poincaré, Clemenceau, Millerand, Jaurès ou Blum, n'étaient pas en situation de cumul.

En revanche, sous la V^e République, un changement majeur s'opère : **le non-cumul devient l'exception et le cumul, la règle**. Ainsi, pour les mandats de maire et de conseiller général, le taux de cumul a quasiment doublé sous la V^e République. Depuis 1958, s'agissant des députés, plus de 70 % d'entre eux cumulent leur mandat parlementaire avec au moins un autre mandat local.

L'organisation institutionnelle, notamment la centralisation, a longtemps constitué l'un des principaux facteurs d'explication de cette situation. Ainsi, Michel Debré analysait, dès 1955³⁶, le cumul des mandats comme l'un « *des procédés de la centralisation française* ».

Dès lors, le renforcement du pouvoir central sous la V^e République, lié à la restauration du pouvoir exécutif souhaitée par le Général de Gaulle, **a accru la pratique du cumul**. En effet, il était généralement admis que, grâce à leur mandat de parlementaire, les élus locaux pouvaient mieux défendre les intérêts de leur territoire auprès du pouvoir central. Ainsi, il semblait plus aisé pour un élu national, que pour un conseiller municipal, général ou régional, de contacter un ministre afin d'évoquer avec lui un problème local. *De facto*, cette situation a incité de nombreux élus locaux à briguer un mandat national. Ce type de cumul a répondu à la nécessité pour les élus locaux de maîtriser les processus de mise en œuvre de politiques qui étaient définies à un niveau exclusivement national. Dans ce contexte, le

³³ Jean Tulard, « Le cumul des mandats législatifs », *Revue des Sciences morales et politiques* (1995).

³⁴ Paul Alliès, « Cumul des mandats et personnel politique », *colloque CREAM, Montpellier, 27 février 1998*.

³⁵ Pierre-Olivier Caille, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *chronique constitutionnelle de la Revue de droit public n° 6-2000*.

³⁶ Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue française de sciences politiques, 1995, page 27*.

cumul permettait d'ajuster et d'articuler des politiques nationalement définies aux besoins des territoires³⁷.

Cependant, le renforcement de la décentralisation par les grandes lois de 1982, l'acte II de la décentralisation et la réforme actuelle des collectivités territoriales, conduit à nuancer l'importance de ce facteur d'explication et *in fine* à s'interroger **sur la pertinence du maintien d'un tel modèle**.

Cette logique « notabiliaire », dont l'importance est aujourd'hui à nuancer, a favorisé l'émergence de la pratique du cumul.

Enfin, les **insuffisances du statut** des élus ont longtemps contribué à **favoriser la pratique du cumul**. En effet, l'article 75 de la loi du 10 août 1871 prévoit que *les membres des commissions départementales ne reçoivent pas de traitement* et l'article 74 de la loi du 5 avril 1884 dispose que *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites*. Ainsi, comme le souligne Pierre-Olivier Caille³⁸, l'accès aux mandats locaux a d'abord été réservé aux notables qui ne vivaient pas des revenus de leur travail ou aux parlementaires qui touchaient une indemnité de fonction. La réélection revêtait donc une importance capitale pour les moins fortunés, celle-ci étant facilitée par **le cumul des mandats de maire et de député permettant un cumul de notoriété**. Ainsi, le statut local comme celui du parlementaire constituent dès le début du XX^e siècle **une incitation au cumul des mandats**. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les problématiques évoquées dans ce rapport sont indissociables des questions soulevées par nos collègues MM. Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet, dans leur **rapport consacré au statut de l'élu**.

Cette mise en perspective historique montre que le cumul des mandats **n'est pas juridiquement interdit en France, mais qu'il y apparaît politiquement obligatoire**. Il est de coutume d'opposer à cette particularité française la faiblesse du cumul des mandats au sein des grandes démocraties étrangères, en insistant sur le fait que, cette pratique n'étant pas expressément interdite, **la culture politique supplée l'absence d'interdit juridique**.

Cependant, une étude de droit comparé entre les grands pays européens et les Etats-Unis conduit à nuancer cette thèse : à l'étranger, le cumul des mandats est généralement très encadré par la norme.

³⁷ Yves Mény, « Cumul des mandats : encore un moment, monsieur le bourreau ? », *Pouvoir local*, n° 36V/1998.

³⁸ Pierre-Olivier Caille, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *chronique constitutionnelle de la Revue de droit public* n° 6, parue en 2000.

2. Le recours au cumul des mandats est fortement limité dans les grands pays démocratiques

Contrairement à la thèse souvent avancée en France, selon laquelle la faiblesse du cumul des mandats dans les démocraties étrangères s'expliquerait par la culture politique ou le « tabou culturel », il apparaît que la restriction du cumul des mandats est réglementée dans la majorité des grandes démocraties.

Ainsi, une analyse de droit comparé³⁹ entre plusieurs démocraties⁴⁰ où la pratique du cumul est marginale, montre que **la proscription ou la limitation du cumul des mandats est souvent ancrée dans le droit**. Autrement dit, à l'exception de la Grande-Bretagne, la plupart des grandes démocraties disposent de normes qui interdisent ou limitent très fortement la pratique du cumul des mandats.

a) L'Allemagne

Tout d'abord, **en Allemagne**, la Loi fondamentale de 1949 contient un certain nombre d'incompatibilités qui concernent à la fois le président de la République et les juges de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

Le droit régit également la situation des parlementaires. D'une part, le règlement de *Bundesrat*⁴¹ dispose que nul ne peut appartenir à la fois au *Bundestag* et au *Bundesrat*. D'autre part, certaines Constitutions de *Länder* interdisent expressément le cumul entre les mandats de député et de membre de l'assemblée du *Land*.

En effet, le cumul entre ces deux mandats n'est pas formellement interdit au niveau fédéral, mais n'est pas compatible avec les principes défendus par la Loi fondamentale et les Constitutions des *Länder*, selon lesquels la sphère de compétences de l'Etat fédéral est indépendante de celle des *Länder*. Ainsi, dans une décision de 1976, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a reconnu que la Loi fondamentale, le droit fédéral, voire celui des *Länder* n'abordaient pas la question du cumul des mandats, **mais que l'interdiction des cumuls relevait de l'évidence**.

b) L'Italie

Le droit italien encadre également la pratique du cumul. S'agissant du cumul des mandats nationaux, l'article 84 de la Constitution italienne rend incompatible les fonctions de président de la République avec un mandat parlementaire. En outre, l'article 65 dispose que nul ne peut appartenir en même temps à la Chambre des députés et au Sénat.

³⁹ Julien Boudon, professeur de droit public à l'Université de Reims, auditionné le 22 juin 2010 par vos rapporteurs et auteur d'une étude intitulée (inédiée) « Quelle originalité française ? Etude comparée du cumul des mandats ».

⁴⁰ Allemagne, Italie, Espagne, Etats-Unis et Royaume-Uni.

⁴¹ *Geschäftsordnung des Bundesrates*, paragraphe 2.

S'agissant du cumul entre des mandats nationaux et locaux, les fonctions de président de la République sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat local, selon les dispositions de l'article 84 de la Constitution.

Par ailleurs, le deuxième aliéna de l'article 122 de la Constitution interdit de cumuler un mandat au conseil régional et un autre exercé au sein du Parlement ou d'un autre conseil régional. Enfin, selon le décret législatif du 30 mars 1957, un parlementaire ne peut également être maire d'une ville de plus de 20 000 habitants ou président d'une junta provinciale⁴².

c) L'Espagne

En Espagne, l'article 67 de la Constitution de 1978 interdit de cumuler les mandats de député et sénateur. L'article précité prohibe également tout cumul entre le mandat de député et celui de membre d'une assemblée de communauté autonome ; les sénateurs n'étant pas touchés par cette interdiction car l'article 69 de la Constitution espagnole dispose que ces derniers représentent le territoire. S'il n'existe aucune autre interdiction de cumul pour les députés, ces derniers pouvant également exercer un mandat de maire, d'échevin, de conseiller municipal ou provincial, il est important de préciser que, **dans les rares cas de cumul de deux mandats, l'élu ne perçoit alors qu'une seule indemnité.**

d) Les Etats-Unis

Les **Etats-Unis** se distinguent particulièrement dans cette analyse de droit comparé, car « *plus qu'ailleurs, il apparaît approximatif de soutenir que le cumul des mandats est proscrit uniquement par la coutume, la pratique ou les mœurs*⁴³ ».

Tout d'abord, la Constitution fédérale **proscrit le cumul entre plusieurs mandats de nature fédérale**. Ainsi, l'article I, section 6, clause 2 dispose, d'une part, que les sénateurs et les représentants ne sont pas autorisés à occuper un office civil de l'Union qui aurait été créé pendant leur mandat et, d'autre part, que les agents des Etats-Unis doivent abandonner leurs fonctions s'ils sont élus au Congrès.

Par ailleurs, **la quasi-totalité des Constitutions des Etats fédérés proscrivent le cumul des offices publics**, notamment le cumul vertical, c'est-à-dire entre un mandat fédéral et un mandat au sein de l'Etat fédéré.

En effet, selon la *National Conference of State Legislatures*⁴⁴, 47 des 50 Etats américains interdisent aux membres de leurs législatures de détenir un

⁴² Instance exécutive d'un Conseil provincial.

⁴³ Julien Bourdon, professeur de droit public à l'Université de Reims, auditionné le 22 juin 2010 par vos co-rapporteurs et auteur d'une étude intitulée (inédiée) « Quelle originalité française ? Etude comparée du cumul des mandats ».

⁴⁴ L'organisation des « parlements » américains est une association fondée en 1975, regroupant les assemblées législatives des cinquante Etats et des territoires des Etats-Unis d'Amérique.

mandat public au niveau fédéral. Il convient également de préciser que 25 Etats proscrivent le cumul entre un mandat de législateur et un mandat qui serait exercé au niveau du comté ou de la municipalité. S'agissant de ce cumul horizontal, la tolérance des Etats fédérés est plus grande si la seconde fonction est assumée à titre bénévole. **Ainsi, la majorité des Etats américains prévoient expressément que l'appartenance à la législature est exclusive de toute fonction fédérale, étatique et infra-étatique.**

Ce champ d'interdiction peut être encore plus large et **viser tous les détenteurs d'un mandat électif dans l'Etat**. En effet, les Américains sont particulièrement sensibles à la question des conflits d'intérêts et à la nécessité de se consacrer pleinement à la charge qui leur a été confiée.

In fine, lorsque la Constitution ou les législateurs n'ont pas prévu de réglementation spécifique sur le cumul, les juges ont **développé une jurisprudence très stricte concernant le cumul des mandats et des fonctions électives**. Ainsi, dans le silence de la loi, les juges font application de la doctrine de *Common law* relative à l'incompatibilité, doctrine qui ne tolère qu'à la marge le cumul entre deux mandats électifs ou fonctions publiques.

La **Cour suprême du Rhode Island** a récemment montré, avec l'affaire *Felkner V. Chariho School Committee* du 7 avril 2009, que les juges pouvaient aller très loin dans **l'analyse d'éventuels conflits d'intérêts et ainsi interdire le cumul** entre deux mandats publics à l'intérieur d'un Etat.

En l'espèce, la Cour a condamné William Felkner, qui prétendait être à la fois membre du conseil scolaire de Chariho et du conseil municipal de Hopkinton, au motif que l'école regroupant les enfants de trois villes différentes, dont celle de Hopkinton, les responsabilités exercées par William Felkner pourraient être en conflit.

B. LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS : UN CUMUL PLUS ENCADRÉ POUR UNE DÉMOCRATIE PLUS EFFICIENTE

La question du cumul des mandats et des fonctions est un marronnier de la vie politique française, celle-ci se posant à chaque échéance électorale et faisant l'objet de nombreux colloques. Des sondages mettent également régulièrement en évidence l'opposition de la population à la pratique du cumul. Force est de constater, toutefois, que ces appréciations ne se traduisent pas dans les urnes : le citoyen et l'électeur seraient-ils si différents ?

1. L'échec des tentatives de restriction de la législation relative au cumul des mandats et des fonctions

Rappelons, en préambule de nos propositions, que malgré la publication de plusieurs rapports dénonçant le cumul à la française¹ et de propositions visant à le limiter, aucune restriction n'a été apportée aux lois du 5 avril 2000 relatives au cumul des mandats et des fonctions électives.

a) Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République

Dans le cadre de la réforme de la Constitution de la V^e République, initiée en 2007, un Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions a été mis en place. Remis le 29 octobre 2007, le rapport de ce comité, présidé par M. Edouard Balladur, comptait 77 propositions dont certaines étaient destinées à renforcer le poids du Parlement.

Parmi celles-ci, la **proposition n° 56**, visait à assurer une meilleure disponibilité des parlementaires, **en interdisant tout cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale**. En effet, les membres du comité estimaient que le mandat unique est la seule mesure qui corresponde véritablement aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne.

Si une majorité des membres du comité jugeait que le cumul entre un mandat de parlementaire et de fonctions exécutives non locales pouvait être encore autorisé, le comité dans son ensemble estimait **nécessaire de proscrire le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales**, y compris la présidence d'un EPCI.

In fine, cette disposition n'a été reprise ni par le projet de loi constitutionnelle soumis au vote du Parlement le 23 avril 2008, ni par **la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République**.

b) Les propositions de loi

Au cours des dernières années, de nombreuses propositions de loi ont été déposées au Parlement, par des députés ou sénateurs de sensibilités politiques différentes, afin de limiter le phénomène de cumul². La plupart de ces textes visaient à interdire le cumul d'un mandat national avec un mandat local, voire avec toute fonction exécutive locale.

¹ Notamment les rapports de l'Institut Montaigne « Comment améliorer le travail parlementaire » de Pierre Bellon, paru en octobre 2002, et de la Fondation Jean Jaurès « Pourquoi il faut en finir avec le cumul » de Claire Bernard et Danièle Jourdan-Menninger, paru en octobre 2009.

² Le texte des propositions de loi citées dans le rapport sont disponibles en annexe.

Néanmoins, l'ensemble de ces textes déposés restent en attente d'examen ou ont été déclarés « caducs », soulignant ainsi la difficulté de créer un compromis satisfaisant sur un sujet d'une telle sensibilité.

**Liste des propositions de loi visant à limiter le cumul des mandats
et des fonctions**

• *Déposées devant l'Assemblée nationale*

Sous la XII^e législature (2002-2007)

- **proposition de loi organique n° 1849** *visant à instaurer la représentation proportionnelle pour l'élection des délégués des communes aux conseils des principaux établissements publics de coopération intercommunale et à limiter le cumul des fonctions électives*, par M. François Rochebloine (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004) ;

- **proposition de loi n° 2484** *tendant à assurer la représentation de l'opposition communale dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et à limiter le cumul des mandats*, présentée par M. Rudy Salles (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2005) ;

- **proposition de loi n° 2703** *visant à ce que les délégués des communes de plus de 3 500 habitants aux conseils des communautés de communes ou d'agglomération soient élus au scrutin de liste à la proportionnelle et à interdire certains cumuls de fonctions aux présidents de communauté urbaine ou de communauté d'agglomération*, présentée par Mme Marie-Jo Zimmermann (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2005) ;

- **proposition de loi organique n° 3108** *visant à supprimer le cumul des mandats*, présentée par M. Christian Blanc (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mai 2006).

Sous la XIII^e législature (depuis 2007)

- **proposition de loi organique n° 624** *visant à rendre incompatible le mandat de parlementaire avec l'exercice de fonctions électives locales*, présentée par M. Philippe-Armand Martin, (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 23 janvier 2008) ;

- **proposition de loi organique n° 914**, *relative au régime d'incompatibilités applicables à la fonction de président d'une communauté d'agglomération*, présentée par M. Claude Bodin, (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 28 mai 2008) ;

- **proposition de loi n° 935**, *relative à la composition des communautés d'agglomération* présentée par Monsieur Claude Bodin, (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 4 juin 2008) ;
- **proposition de loi organique n° 1439** *relative à la limitation du cumul des mandats*, présentée par Lionel Tardy (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2009) ;
- **proposition de loi organique n° 1735** *visant à limiter le cumul des mandats électoraux*, présentée par M. Jean-Marc Roubaud (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2009) ;
- **proposition de loi organique n° 2776** *visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale*, présentée par MM. Jean-Marc Ayrault, Jacques Valax et Christophe Caresche et plusieurs de leurs collègues (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} septembre 2010) ;
- **proposition de loi organique n° 3454** *visant à limiter le cumul des mandats électoraux*, présentée par M. Alain Ferry (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2011) ;
- **proposition de loi n° 3699** *visant à imposer en situation de cumul, le choix du mandat antérieurement à la déclaration de candidature à l'élection*, présentée par Mme Marie-Christine Dalloz et plusieurs de ses collègues (enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2011).

- *Déposées devant le Sénat*

Session ordinaire 2005-2006

- **proposition de loi organique n° 350** *tendant à interdire le cumul des mandats parlementaires et des fonctions exécutives locales et à limiter le nombre de mandats parlementaires pouvant être exercés, sa vie durant, par une même personne*, présentée par M. Michel Teston et plusieurs de ses collègues (déposée au Sénat le 11 mai 2006, devenu caduque) ;
- **proposition de loi n° 351** *tendant à interdire le cumul des mandats parlementaires ou de représentant au Parlement européen et des fonctions exécutives locales et à limiter la durée des fonctions exécutives pouvant être exercées, sa vie durant, par une même personne*, présentée par M. Michel Teston et plusieurs de ses collègues (déposée au Sénat le 11 mai 2006, devenue caduque).

Session ordinaire 2006-2007

- **proposition de loi constitutionnelle n° 386** *tendant à réviser la Constitution du 4 octobre 1958 afin de rééquilibrer les institutions en renforçant les pouvoirs du Parlement*, présentée par M. Jean-Pierre Bel et des membres du groupe socialiste et apparentés (déposée au Sénat le 12 juillet 2007).

Session ordinaire 2007-2008

- **proposition de loi organique n° 31** *tendant à remédier à l'absentéisme parlementaire par une interdiction stricte de cumul avec toute fonction exécutive locale*, présentée par M. Jean-Louis Masson (déposée au Sénat le 16 octobre 2007).

Session ordinaire 2009-2010

- **proposition de loi organique n° 697**, *visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale*, présentée par M. Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste et apparentés (déposée au Sénat le 8 septembre 2010) ;

- **proposition de loi constitutionnelle n° 108**, *tendant à modifier l'article 23 de la Constitution pour interdire le cumul d'une fonction ministérielle avec l'exercice d'un mandat exécutif local et pour renforcer les règles interdisant les conflits d'intérêts*, présentée par M Jean-Louis Masson (déposée au Sénat le 16 novembre 2010).

Session ordinaire 2010-2011

- **proposition de loi n° 449** *visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local*, présentée par M. Bernard Saugey et Mme Marie-Hélène Des Esgaulx (déposée au Sénat le 20 avril 2011) ;

- **proposition de loi n° 448** *tendant à limiter les cumuls de fonctions exécutives locales et à prendre en compte les responsabilités exercées dans les intercommunalités à fiscalité propre*, présentée par M. Jean-Louis Masson (déposée au Sénat le 20 avril 2011) ;

- **proposition de loi organique n° 647**, *portant sur l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales*, présentée par MM. François Pillet et François-Noël Buffet et plusieurs de leurs collègues (déposée au Sénat le 17 juin 2011).

c) Le rapport d'information du groupe de travail sur les conflits d'intérêts

Dans le contexte de la réflexion de la commission de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, le Sénat a institué un groupe de travail sur le même thème au sein de la commission des lois, chargé de réfléchir à ce sujet tout en prenant en compte la spécificité du Parlement. Le rapport d'information n° 518 publié le 12 mai dernier est le fruit de cette réflexion.

S'il s'est interrogé sur le bien-fondé et les moyens de renforcer les incompatibilités entre mandat parlementaire et activité professionnelle, il a, en revanche, exclu explicitement de son champ d'étude la question du cumul des mandats électifs. Ainsi, dans la définition retenue par le groupe de travail, « *le conflit d'intérêt vise la divergence entre l'intérêt général et des intérêts privés*

et ne saurait concerner plusieurs intérêts publics, qu'ils soient nationaux ou locaux¹ ».

Vos rapporteurs estiment que **ces questions doivent être abordées de concert car la question du cumul des mandats électifs peut engendrer des situations de conflits d'intérêts, même si ceux-ci sont publics.**

2. Les propositions de vos rapporteurs

Dans la mesure où la Délégation constitue, non seulement, **un lieu de débats**, un laboratoire d'idées au service des collectivités territoriales, mais aussi une véritable **force de propositions** au sein du Sénat, vos rapporteurs ont choisi d'avancer deux **propositions fortes** visant à limiter le phénomène du cumul en France.

Il convient de souligner que ces propositions ont fait l'objet d'un très large consensus lors des débats de la délégation. En effet, **tous les membres qui se sont exprimés ont estimé qu'il était nécessaire que la réglementation relative au cumul des mandats prenne enfin en compte les mandats intercommunaux.**

a) Renforcer le rôle du Parlement et des élus nationaux

Le cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire semble de plus en plus mal accepté par un nombre croissant de citoyens, et les situations de conflits d'intérêts qui peuvent en résulter se sont multipliées à mesure que l'organisation territoriale de notre pays s'est décentralisée. Vos rapporteurs estiment nécessaire de **renforcer la législation existante concernant le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales au sein d'un EPCI.**

Vos rapporteurs ont identifié plusieurs types de propositions permettant de restreindre les situations de cumul des mandats et des fonctions. Ainsi, plusieurs possibilités s'ouvrent à la Délégation, celle-ci pouvant approuver des propositions dont le champ de restriction est plus ou moins grand.

Recommandation n° 7 : *Intégrer les fonctions de président d'EPCI à fiscalité propre à la législation relative au cumul des mandats applicable aux parlementaires.*

¹ *Rapport d'information n° 518 (Sénat, 2010-2011), fait au nom de la commission des Lois par le groupe de travail sur les conflits d'intérêt, publié le 12 mai 2011, page 79.*

La mise en œuvre d'une telle proposition permettrait, d'une part, de **revaloriser le rôle des présidents des EPCI concernés**, en leur offrant plus de temps pour remplir leurs fonctions, et, d'autre part, **d'augmenter la disponibilité des parlementaires** concernés par ce type de cumul.

→ L'étendue de cette proposition **peut être modulée par l'introduction d'un seuil démographique**. Ainsi, certains EPCI pourraient être exclus du champ d'application de l'incompatibilité en raison de leur « taille démographique ». La difficulté réside dans la détermination du seuil démographique en dessous duquel la fonction de président des EPCI concernés ne se rajouterait pas à la liste prévue par l'article L.O. 141 du Code électoral. Un seuil démographique pourrait être retenu parmi les suivants :

a) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 500 000 habitants.

Cette mesure toucherait alors les présidents des communautés urbaines et des métropoles.

b) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 200 000 habitants.

Cette mesure toucherait les présidents de 25 communautés d'agglomération, des communautés urbaines et ceux des métropoles.

c) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 100 000 habitants.

Cette mesure toucherait les présidents de 3 communautés de communes, de 79 communautés d'agglomération, des 16 communautés urbaines et ceux des métropoles.

d) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 50 000 habitants.

Cette mesure toucherait les présidents de 32 communautés de communes, de 180 communautés d'agglomération, des 16 communautés urbaines et ceux des métropoles.

b) Renforcer le rôle des présidents d'EPCI à fiscalité propre

Au niveau local, le cumul des mandats et des fonctions peut également constituer un frein au bon fonctionnement de la démocratie. En effet, vos rapporteurs ont observé **un renforcement des responsabilités et charges** pesant sur les présidents d'intercommunalité.

Dans le même temps, ils ont constaté **l'importance du phénomène de cumul** entre les fonctions de président d'EPCI et d'autres mandats locaux.

Par conséquent, vos rapporteurs **préconisent d'ajouter à la liste** des mandats dont le cumul est interdit pour les élus locaux¹, **les fonctions de président d'EPCI à fiscalité propre.**

Recommandation n° 8 : *Intégrer les fonctions de **président d'EPCI à fiscalité propre** à la législation relative au cumul des mandats applicable aux élus locaux².*

→ A l'instar de la proposition concernant les mandats nationaux, **l'introduction d'un seuil démographique** permettrait de moduler l'étendue de cette proposition. Un seuil démographique pourrait ainsi être retenu parmi les suivants :

a) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 500 000 habitants.

Cette mesure toucherait alors les présidents des communautés urbaines et des métropoles.

b) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 200 000 habitants.

Cette mesure toucherait alors les présidents de 25 communautés d'agglomération, des 16 communautés urbaines et ceux des métropoles.

c) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 100 000 habitants.

Cette mesure toucherait alors les présidents de 3 communautés de communes, de 79 communautés d'agglomération, des 16 communautés urbaines et ceux des métropoles.

d) Les EPCI à fiscalité propre, dont le périmètre concerne au moins 50 000 habitants.

Cette mesure toucherait alors les présidents de 32 communautés de communes, de 180 communautés d'agglomération, des 16 communautés urbaines et ceux des métropoles.

¹ Article L. 46-1 du Code électoral.

² Article L. 46-1 du Code électoral.

ANNEXES

Annexe 1 :

Les propositions de votre délégation

Recommandation n° 1 : Prévoir l'incompatibilité entre la fonction de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat d'exécutif local dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour l'exercice d'un mandat parlementaire.

Recommandation n° 2 : Création d'un organe de déontologie chargé d'examiner globalement les régimes d'inéligibilités et d'incompatibilités, afin de garantir l'objectivité des critères existants et, le cas échéant, d'améliorer le régime juridique concerné en formulant des propositions.

Recommandation n° 3 : Réactualiser la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux mandats locaux.

Recommandation n° 4 : Inclure de nouvelles fonctions territoriales dans la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux mandats locaux, afin de tenir compte des modifications de certaines fonctions induites par les différents textes portant réforme de la décentralisation. A titre d'exemple, citons les fonctions de directeur général de l'Agence régionale de santé, responsable de l'antenne départementale de l'ARS ou encore directeur d'hôpital.

Recommandation n° 5 : Rendre inéligibles aux mandats de conseillers municipaux, généraux et régionaux, les membres de certaines Autorités administratives indépendantes (AAI).

Recommandation n° 6 : Rendre inéligibles aux mandats de conseillers municipaux, généraux et régionaux, les directeurs de cabinet des présidents d'EPCI.

Recommandation n° 7 : Intégrer les fonctions de président d'EPCI à fiscalité propre à la législation relative au cumul des mandats applicable aux parlementaires.

Recommandation n° 8 : Intégrer les fonctions de président d'EPCI à fiscalité propre à la législation relative au cumul des mandats applicable aux élus locaux.

Annexe 2 :

Examen du rapport d'information par votre délégation, le 14 février 2012

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Le cumul des mandats est un thème récurrent, dont nous savons tous l'importance. François-Noël Buffet avait commencé à travailler sur ce sujet avec Dominique Voynet, que Georges Labazée a remplacée après le dernier renouvellement sénatorial.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Comment ne pas être sensible à la question du cumul des mandats ? C'est d'ailleurs un serpent de mer qui resurgit à chaque échéance électorale. Des sondages le montrent régulièrement, la population est largement opposée à cette pratique, considérée comme un obstacle à l'émergence de nouveaux visages en politique. Cela dit, parce que l'électeur ne tient pas toujours le même raisonnement que le citoyen, ce rejet ne se traduit pas forcément dans les urnes.

La faiblesse du cumul des mandats dans les démocraties étrangères s'explique non par une culture politique différente, comme on l'entend souvent en France, mais généralement par une réglementation qui est parfois drastique. Il en va ainsi, par exemple, en Espagne, dont mon département est limitrophe, où la Constitution elle-même contient des règles relatives à l'interdiction du cumul de certains mandats, telle celle qui interdit d'être à la fois député et membre d'une assemblée de communauté autonome.

Depuis 2002, une vingtaine de propositions de loi, dont la dernière, de juin 2011, est de François-Noël Buffet, ont visé à restreindre cette pratique en France. Elles ont peut-être été déposées avec d'autant plus d'enthousiasme que leurs auteurs, quelle que soit leur appartenance politique, savaient qu'elles ne seraient pas forcément adoptées... *Idem* pour les conclusions de la commission Mauroy qui, en 2000, avait appelé à un élargissement des règles de non-cumul, et celles du comité Balladur en 2007, dont il faut rappeler qu'il avait préconisé à l'unanimité de s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique : ces conclusions n'ont jamais connu de traduction législative.

Il s'agit donc d'un sujet délicat, indissociable de la question du statut de l'élu, auquel notre délégation a consacré une table ronde, le 1^{er} juin 2010, et un rapport rédigé par nos collègues Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet.

Avant 1985, aucune règle ne limitait le cumul de mandats locaux. Lorsque je me suis retrouvé suppléant d'André Labarrère au conseil régional d'Aquitaine, son président était également sénateur de Gironde, président du conseil général et maire de Carbon-Blanc. L'encadrement de cette pratique a suivi les grandes lois de décentralisation. Le Parlement a renforcé les deux lois du

30 décembre 1985 par les deux lois du 5 avril 2000, la première étant consacrée aux parlementaires nationaux, la seconde aux élus locaux, aux parlementaires européens ainsi qu'aux incompatibilités entre fonctions exécutives locales.

Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit au nom du bicamérisme, de même que le mandat de parlementaire est devenu incompatible avec celui de représentant au Parlement européen – ce n'est pas si ancien – et l'exercice de plus d'un mandat local parmi les suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants. En revanche, un parlementaire peut toujours présider un conseil régional ou général, le conseil exécutif de Corse, et remplir la fonction de maire et maire d'arrondissement. Il y a là une petite anomalie, qui autorise mon collègue Jean Lassalle à remplir les fonctions de maire, de conseiller général et de député.

Le cumul horizontal est interdit pour chacun des mandats locaux, ce qui signifie, par exemple, que l'on ne peut être élu municipal dans deux communes. Et nul ne peut exercer plus de deux mandats parmi ceux de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse ou membre du conseil exécutif de Corse, conseil général, conseiller de Paris et conseiller municipal.

Malgré cette législation contraignante, le cumul des mandats demeure la règle : 84 % des députés le pratiquent, contre 72 % des sénateurs – sans doute sont-ils plus sages... Le phénomène s'est même accentué : en 1973, 30 % des députés ne détenaient aucun autre mandat, contre seulement 15 % aujourd'hui. De surcroît, les fonctions de président d'EPCI n'entrent pas dans le champ des lois du 5 avril 2000. Malgré l'étendue des compétences des communautés, et donc de la charge de travail qui incombe à leurs présidents, ces derniers sont très souvent en situation de cumul. Ainsi, 86 % d'entre eux exercent au moins un autre mandat électif que celui de conseiller municipal. Et on constate que les responsables des intercommunalités les plus importantes sont ceux qui cumulent le plus de mandats : 10 des 16 présidents de communautés urbaines, et 48 des 60 présidents de communautés d'agglomération.

Pour conclure, je voudrais faire une remarque sur la situation particulière des ministres. Si l'article 23 de la Constitution prévoit désormais le retour au Parlement d'un ministre ayant cessé ses fonctions ministérielles, il n'interdit pas le cumul entre cette fonction et la détention d'un mandat d'exécutif territorial. La commission Balladur préconisait de mettre fin à cette situation. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur l'opportunité d'instaurer une règle stricte de non-cumul entre les fonctions ministérielles et les fonctions exécutives territoriales.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il me revient de vous présenter nos recommandations. Je souhaite rappeler, en préambule, que nous avons élaboré ce rapport dans la perspective d'élargir le champ du débat et d'ouvrir plusieurs pistes de réflexion, donnant à chacun la possibilité de se déterminer.

L'importance de la pratique du cumul des mandats et des fonctions électives en France nous a effectivement conduits à formuler quelques recommandations.

Certaines recommandations font consensus, notamment celles touchant à la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux mandats locaux. Sur un plan purement formel, cette liste mérite d'être réactualisée. Les fonctions d'inspecteur des instruments de mesure ou d'inspecteur des manufactures de tabac, tombées en désuétude, sont à supprimer, tandis que les fonctions d'inspection dans les domaines de la santé ou des nouvelles technologies – directeur général de l'agence régionale de santé, responsable de l'antenne départementale de celle-ci, ou encore directeur d'hôpital – sont, selon nous, à ajouter.

Seuls les représentants de certaines autorités administratives indépendantes, dont le défenseur des droits ou le défenseur général des lieux de privation de liberté, sont inéligibles aux mandats de conseillers généraux et régionaux. Ne faudrait-il pas étendre cette règle aux représentants de l'Autorité des marchés financiers ou de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) ?

Par cohérence, il conviendrait d'appliquer aux directeurs de cabinet des présidents d'EPCI et des futurs pôles métropolitains le même régime d'inéligibilité aux mandats locaux qu'aux membres de cabinet du président d'un conseil général ou d'un conseil régional.

Nous avons ensuite identifié des pistes pour restreindre le cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat parlementaire, qui fait l'objet d'un rejet croissant de nos concitoyens, voire également d'élus locaux. L'objectif est aussi de limiter les situations de conflits d'intérêts, qui se sont multipliées avec la décentralisation. Prenons l'exemple d'un collègue qui serait maire, vice-président d'un conseil général, mais aussi d'une communauté urbaine et, pourquoi pas, d'une société d'économie mixte ; le danger est réel, pour lui et les collectivités territoriales qu'il administre.

Faut-il instaurer une règle stricte de non-cumul entre mandat parlementaire et mandat d'exécutif territorial ou la moduler en fonction d'un seuil démographique ? Pourquoi ne pas imaginer des approches différentes selon la taille des communes et des intercommunalités ?

Au regard du développement attendu de l'intercommunalité, il faut intégrer la présidence d'un EPCI à fiscalité propre dans la liste des mandats incompatibles avec un mandat national – inutile de faire référence aux pôles métropolitains, qui sont des intercommunalités au troisième degré. Cette proposition, qui revaloriserait cette fonction et augmenterait la disponibilité des parlementaires qui l'exercent, peut également être modulée en fonction d'un seuil démographique. Pour le bon fonctionnement de la démocratie locale, prévoyons la même mesure pour les élus locaux.

Si la délégation n'adoptait aucune de nos propositions, une position de repli consisterait à s'interroger sur la limitation des mandats dans le temps, à l'instar de la règle posée pour la présidence de la République depuis la réforme constitutionnelle de 2008. Dans le cas contraire, faut-il donner la possibilité d'exercer plus de trois fois le même mandat local ? La question est ouverte.

Enfin, nous vous soumettons sept pistes de réflexion, qui ne sont pas cumulatives. Premièrement, créer un organe de déontologie chargé d'examiner les régimes d'inéligibilité et d'incompatibilité, afin de garantir l'objectivité des critères existants et, le cas échéant, d'améliorer le régime juridique concerné. Deuxièmement, réactualiser la liste des fonctions entraînant l'inéligibilité des candidats aux mandats locaux. Troisièmement, inclure dans cette liste de nouvelles fonctions territoriales, afin de tenir compte des modifications de certaines fonctions induites par les différents textes portant réforme de la décentralisation. Quatrièmement, rendre inéligibles aux mandats de conseillers municipaux, généraux et régionaux, les membres de certaines autorités administratives indépendantes. Cinquièmement, fixer la même règle pour les membres de cabinet des présidents d'EPCI. Enfin, deux recommandations que je n'ose qualifier de majeures : intégrer les fonctions de président d'EPCI à fiscalité propre à la législation relative au cumul des mandats applicables aux parlementaires, *idem* pour les élus locaux.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Le cumul d'un mandat électif avec une fonction au sein d'un conseil économique, social et environnemental régional m'a toujours beaucoup choquée. Je trouverais normal qu'on l'interdise.

M. Rémy Pointereau. – Je ne suis pas favorable au mandat unique, parce que l'élu doit marcher sur deux jambes – le local et le national – pour mieux comprendre les difficultés du terrain. En revanche, intégrer la présidence d'EPCI à fiscalité propre, pourquoi pas, à condition d'introduire un seuil démographique : président d'une petite communauté de communes, ce n'est pas la même chose que président d'une communauté d'agglomération.

Un parlementaire peut être conseiller général, maire d'une commune de moins de 3 500 habitants et président d'une communauté de communes...

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – ...également président d'un centre de gestion...

M. Rémy Pointereau. –et encore d'un SDIS ou d'une SEM, ce qui peut faire beaucoup... Les élus locaux, eux, ont des contraintes plus fortes, du moins en ce qui concerne le cumul des mandats électifs. Personnellement, j'ai dû renoncer à mon mandat de maire d'une commune de 300 habitants quand je suis devenu président du conseil général durant trois ans, du fait d'une incompatibilité stricte qui ne tient pas compte de la taille de la commune. Il faut donc travailler sur les seuils, y compris pour les EPCI. Celui de 3 500 habitants constitue une bonne base de réflexion.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Veillons à distinguer clairement, comme l'avait fait le groupe de travail sur les conflits d'intérêts de la commission des Lois, auquel j'avais participé, l'incompatibilité de l'inéligibilité. D'ailleurs, nous avons déjà travaillé sur l'idée d'une inéligibilité des membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux. Je note que vous n'avez pas parlé – ce qui me gêne un peu – des conseillers territoriaux. Des élus à temps plein, quasiment professionnalisés comme le seraient les conseillers territoriaux, pourront-ils s'autoriser le cumul ? Peut-être faudrait-il au moins conserver cela à l'esprit ?

M. Eric Doligé. – En cas de limitation stricte du cumul des mandats dans le temps, la question se pose de l'avenir professionnel des élus qui exercent des mandats courts. Un député, par exemple, est élu pour cinq ans mais, en cas de dissolution ou s'il siège en tant que suppléant, peut avoir un mandat effectif bien plus court. Le risque, en empêchant d'exercer plus de deux mandats consécutifs, est de limiter la diversité du personnel politique par une décision un peu sèche et de décourager l'entrée en politique de ceux qui, par leur statut, ne bénéficient pas d'une réintégration automatique dans leurs fonctions antérieures.

Par ailleurs, la question du cumul des mandats est aussi liée à celle du cumul des indemnités. Pour les parlementaires, les règles sont claires : selon la règle de l'écrêtement, le cumul des indemnités ne peut dépasser une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire. Pour celui qui n'est pas parlementaire, le cumul des indemnités peut aller plus loin. Ce point mériterait d'être étudié.

Vous avez soulevé la question des présidents d'EPCI, mais quid de cette autre forme d'intercommunalité que sont les pays ?

Enfin, la réglementation relative au cumul doit présenter un minimum de logique, notamment par la prise en compte de l'exercice de fonctions locales. Je ne vois pas en quoi un président de région aurait davantage le temps qu'un parlementaire d'exercer les fonctions de principal d'un collègue ; je ne vois pas comment l'on peut considérer qu'il est impossible d'être à la fois conseiller général et maire d'une petite commune et, en même temps, permettre que l'on préside une région tout en exerçant de telles fonctions locales.

M. Antoine Lefèvre. – En fait, nous en revenons au statut de l'élu : certains bénéficient d'un retour à l'emploi garanti, d'autres non. Nous ne sommes pas tous égaux et c'est notamment pour éviter de se retrouver du jour au lendemain « sur le carreau », en cas de défaite électorale, que beaucoup ont la tentation, forte, de cumuler les mandats. C'est d'ailleurs le conseil que l'on m'a donné lorsque j'ai débuté ma carrière. Je suis un professionnel de la politique, ce que j'assume. J'ai été élu, et non désigné par une autorité. D'ailleurs, le cumul des mandats est souvent un « argument de vente » pour convaincre les électeurs.

Prendre en compte l'intercommunalité est une bonne chose si la règle est modulée selon un critère démographique.

« Moins cumuler pour plus d'efficacité », mais de quelle efficacité s'agit-il ? Certaines fonctions professionnelles accaparent autant, sinon plus, que des mandats électifs. Tout dépend de la taille de la collectivité. Je veux tordre le cou à certaines rumeurs : sur Internet, on publie nos photos, nos noms et nos indemnités sans rappeler la règle de l'écrêtement. Et, en général –c'est mon cas–, le cumul donne lieu à des mutualisations : à la communauté de communes, je n'ai ni cabinet, ni service de communication, ni véhicule... Si un autre élu en prenait la tête demain, il faudrait sans doute payer cela. Les citoyens doivent en avoir conscience.

Effectivement, il faut travailler sur les intercommunalités, en particulier les grandes. Faut-il aller plus loin ? Pour ma part, je n'en suis pas persuadé.

M. Rachel Mazuir. – Le statut de l'élu est à revoir si nous voulons une diversité sociologique qui n'existe plus dans nos assemblées. A mon sens, la bonne démarche serait de commencer la réforme par le haut, les ministres, avant de traiter les mandats nationaux puis locaux.

La désignation renforce parfois le cumul des mandats : ceux qui siègent dans les EPCI sont, jusqu'à présent du moins, cooptés par les conseils municipaux, et cela entraîne parfois des conflits d'intérêts. Ainsi, le chef-lieu de mon département est étrangement très représenté dans l'EPCI... Tant que l'on n'aura pas réglé ce problème de procédure de désignation, nous n'avancerons pas sur ce dossier.

A propos du cumul des indemnités, il est vrai que nous sommes sous le feu des critiques alors que la règle de l'écrêtement est parfaitement claire pour les parlementaires : une fois et demie l'indemnité parlementaire, point. Soit 8 500 euros pour une personne qui, en plus de son travail de député ou de sénateur, peut gérer des budgets de 600 millions : c'est évidemment très en dessous de ce que peut gagner le patron d'une entreprise de taille comparable.

Le président du conseil général, je le rappelle, est président de droit du SDIS, une mission qu'il peut déléguer et qu'il exerce, de toute façon, avec le préfet. Personne ne voulant assumer cette fonction dans mon département, je m'en suis moi-même chargé.

Quel que soit le prochain président de la République, il faudra remettre de l'ordre et limiter le cumul des mandats, mais sans en oublier aucun. Je m'interroge cependant sur la question des seuils : est-il vraiment moins accaparant de gérer une petite commune qu'une grande, sachant que les maires des petites communes n'ont pas à leur disposition les mêmes services que les responsables de collectivités plus importantes ? Quant aux conseillers territoriaux, existent-ils encore ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Oui, de par la loi,..

M. Antoine Lefèvre. – ...et ils n'ont simplement pas encore été élus.

M. Yannick Botrel. – Ce travail, très intéressant, porte sur un sujet qui mobilise plus les élus que les citoyens. Je n’ai jamais été interpellé sur le cumul des mandats – je l’ai été sur les indemnités, et encore, par certains seulement. La plupart des citoyens veulent des élus qui aient de l’expérience. Au Sénat, nos interventions et nos amendements sont inspirés par l’expérience acquise sur le terrain.

Je ne suis cependant pas favorable au cumul. Il faut donc trouver le point d’équilibre. Dans ce cadre, je souhaite que les fonctions de président d’EPCI soient prises en compte. Ils ont des pouvoirs importants. Un seuil à 3 500 habitants est-il pertinent ? Je ne le crois pas. Maire d’une commune de 2 400 habitants, je vous assure qu’il faut s’y investir sans doute plus que dans une grande commune, faute de moyens de fonctionnement. Limitation dans le temps ? Laissons les électeurs se prononcer, ne les frustrons pas de leurs choix, ne les empêchons pas non plus d’élire qui ils souhaitent. Quant à l’éligibilité, je partage l’avis de notre collègue Eric Doligé. Certains exercent des métiers qui leur interdisent de fait l’accès aux mandats électoraux.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Il me semble essentiel, si l’on parle de cumul des mandats, de revoir aussi le statut de l’élu. Les maires sont sur le pont vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Lors de la vague de froid, ils sont intervenus à tout moment dans les petites communes. Leur indemnité devrait être revue à la hausse !

Ma commune de 3 000 habitants bénéficie de l’écêtement dont je fais l’objet. Etant sénatrice, je ne lui coûte pas cher. Grâce à cette économie, elle a pu embaucher. Dès que j’ai été élue au Sénat, j’ai abandonné le conseil régional, la présidence du SIVOM. Je suis vice-présidente de la communauté d’agglomération, dont le président gagne 2 800 euros, les vice-présidents 980 euros – les délégués, eux, n’ont aucune indemnité, alors qu’ils participent à de nombreuses réunions.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Combien d’habitants compte votre communauté d’agglomération ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Environ 50 000, dont 17 000 pour la ville-siège. Pour aider les femmes à accéder aux mandats électifs, je propose que lorsqu’un homme, pour cause de cumul, abandonne un mandat, celui-ci revienne automatiquement à une femme. Je pense à un siège de conseiller général, par exemple. Lorsque l’on est à la fois conseiller général, président d’un centre de gestion, sénateur et maire, quels mandats va-t-on abandonner ?

Mme Jacqueline Gourault. – Le centre de gestion n’est pas inclus dans nos réflexions sur le cumul des mandats.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Un président de centre de gestion perçoit pourtant 1 800 euros. Jamais on ne règlera le problème du cumul des

mandats si l'on ne revoit pas les indemnités. La population y est très attachée. « Avec les indemnités que vous avez... », nous jette-t-on régulièrement au visage.

M. Jean Louis Masson. – Le rapport constitue une réelle avancée s'agissant de la limitation du cumul des mandats. Il est bon d'inclure l'intercommunalité. N'allons pas trop loin – je suis hostile au mandat unique – mais n'acceptons plus qu'un parlementaire exerce aussi une fonction exécutive. Conseiller municipal, conseiller général ou régional, ce ne sont pas des occupations à temps plein. Il en va différemment du mandat de maire, quelle que soit la taille de la commune. Interdisons le cumul du mandat de parlementaire avec toute fonction exécutive locale. Et attention, songeons à tous ces maires devenus ministres, qui ont abandonné leur charge et sont devenus premier adjoint... en conservant le bureau prestigieux, la voiture avec chauffeur, la carte bleue pour les déjeuners.

L'intérêt de nos collectivités et de nos communautés doit primer : il ne s'agit pas de nos intérêts d'élus, nous ne nous interrogeons pas sur la meilleure façon de conserver notre petit fromage, du moins est-ce ainsi que je vois les choses. La vie politique ne saurait s'organiser selon les intérêts de ceux qui cumulent les mandats. Il faut rechercher cohérence et uniformité des règles. J'ai été député pendant vingt ans, je suis sénateur depuis plus de dix ans sans avoir, durant cette période, exercé de fonctions exécutives locales. Parlementaire est une fonction à plein temps, maire aussi ! Je me souviens d'un ancien maire de Metz qui était en même temps sénateur, président du conseil général, et vice-président du conseil régional, sans oublier l'intercommunalité. Je suis hostile à ce genre d'empilement. Car le résultat, c'est que la ville était gérée par le directeur général des services, le conseil général par le directeur de cabinet, et que l' élu lisait dans la voiture qui l'amenait au Sénat les discours qu'il allait y prononcer. J'écris mes interventions moi-même pour dire ce que j'ai à dire. Nos concitoyens en ont vraiment assez du cumul. Les deux nouveaux sénateurs élus en septembre 2011 en Moselle ne sont ni maires de grandes villes, ni présidents de conseil général. J'ajoute qu'aucun de nos grands voisins n'accepte un tel cumul des mandats. La France traîne les pieds mais, tôt ou tard, on arrivera à l'interdire et le plus tôt serait le mieux.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Je ne suis pas favorable à la limitation de la durée, mais peut-être suis-je conditionné par la situation du chef-lieu de mon département, qui n'a connu que trois maires seulement sur un siècle (et ce n'est pas terminé) : le premier a exercé de 1912 à 1956, le deuxième de 1956 à 1992 et le troisième a pris la suite en 1992. Laissons le choix aux électeurs sans légiférer sur tout. Si les électeurs y trouvent leur compte, pourquoi pas ? Qu'un maire devienne inactif et ne donne plus satisfaction, il sera battu aux élections suivantes.

Le problème aujourd'hui tient plutôt au cumul des présidences de syndicats en tout genre, d'établissements publics, de SEM diverses, qui nuit à l'efficacité. Peut-on être sénateur, maire d'une ville de 10 000 habitants, vice-président du conseil général, président de la régie des transports, de l'office

public départemental d'HLM, d'un centre de gestion, d'un syndicat des eaux qui regroupe 70 communes ? Eh bien j'en connais !

Une question, au sujet de la première recommandation : à quel moment l'organe de déontologie interviendra-t-il ?

Enfin, je veux signaler que les conflits d'intérêts entre les charges de maire et de président de conseil général ne sont rien à côté de ceux qui existent entre des mandats parlementaires et l'exercice de certaines professions. Il faudra y revenir.

M. Charles Guené. – Attention à la façon dont on inclut l'intercommunalité, car il ne serait pas judicieux d'interdire au maire de la ville-centre d'être président de la communauté d'agglomération. Quant au pouvoir de réélection, il y a sans doute avantage à être président du conseil général, mais la présidence de l'association des maires en est un autre : il n'y a pas seulement les exécutifs locaux.

Si l'on prétend éviter le cumul des mandats, il faut aussi revoir le statut de l'élu. Un président de conseil général qui fait bien son travail « vaut » autant qu'un parlementaire. En revanche, ne nous cachons pas derrière notre petit doigt, voyons la situation comme elle est : la professionnalisation progresse, c'est inévitable. C'est pourquoi je suis hostile à la limitation dans le temps du nombre de mandats.

On trouve sur Internet des affirmations délirantes sur le niveau de nos indemnités : celles-ci se monteraient, indique telle page du web, à 22 000 euros, indemnités maximales auxquelles pourrait prétendre un élu, est-il précisé. Le site signale que l'on peut demander à rectifier les informations, mais le mal est fait.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Nous pourrions inclure les membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux – en tout cas il y a là un sujet. Une petite précision, qu'il n'est pas facile pour les sénateurs de formuler car ils paraîtraient alors prêcher pour leur paroisse, mais nous l'avons souvent constaté : pour la population, le cumul entre un mandat de député et un exécutif local n'est pas la même chose que le cumul entre un mandat de sénateur et un exécutif local. On nous dit que le premier ne devrait pas exister mais que le deuxième ne pose pas de problème. Pourquoi ? Parce que le Sénat représente les collectivités territoriales.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Et parce que l'Assemblée nationale a le dernier mot, dans le processus législatif, non le Sénat. Nous l'avons lu dans plusieurs articles. Certaines publications invoquaient aussi le suffrage indirect aux sénatoriales, différent du mode de scrutin des élections législatives.

Il serait sans doute bon également de fusionner quelque part notre rapport avec celui sur le statut de l'élu et celui qui avait été établi sur les conflits d'intérêts.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Très juste, les questions sont liées.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Que doit-il arriver lorsqu'un responsable d'exécutif local devient ministre ?

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Quitter immédiatement ses fonctions locales.

M. Rachel Mazuir. – La question ne devrait même pas se poser.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Mais au retour, comme la loi le prévoit pour les parlementaires devenus ministres, il pourrait retrouver automatiquement son mandat.

M. Rachel Mazuir. – Sur la limitation du nombre de mandats dans le temps, je suis de l'avis de Jean-Claude Peyronnet, je crois plus sage de laisser les électeurs choisir.

Puisque le mode d'élection spécifique au Sénat a été évoqué, il conviendrait de préciser que le scrutin est de liste dans certains départements et uninominal dans d'autres.

Faire progresser les choses prendra du temps. Si nous sommes trop radicaux, nos recommandations seront retoquées dans les deux assemblées. Formulons des propositions acceptables, raisonnables, sans quoi nous ne gagnerons pas la bataille, pas même au Sénat.

L'écêtement concerne-t-il uniquement les parlementaires ?

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Oui. Je connaissais un membre de la chambre d'agriculture, membre du Conseil économique et social national, conseiller général, conseiller régional, qui gagnait plus qu'un parlementaire. Il serait bon de parvenir à une égalité, car mandats publics, organismes publics ou parapublics, c'est toujours l'argent du contribuable.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Un mandat et un seul : la solution est trop radicale. Le mandat de maire est le plus beau qui soit, et c'est parce que l'on est maire que l'on devient conseiller régional ou général.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons voulu ouvrir le débat sur la limitation du nombre de mandats dans le temps parce que celle-ci existe désormais pour la fonction de président de la République. Personnellement, je pense comme ceux qui se sont exprimés sur ce point : les électeurs savent choisir et il faut les laisser choisir.

Sur le cumul entre mandat national et mandat local, tout a été dit. Reste à approfondir le travail sur le cumul des fonctions dérivées des mandats. Comme sénateurs, nous avons la possibilité de représenter le Sénat dans de multiples

organismes. Nous pouvons aussi, en complément d'un mandat local, être président d'hôpitaux, de syndicats des eaux, etc.

Or le but, quand nous voulons limiter le cumul, est que l'élu dégage du temps pour se consacrer à son mandat principal. Il convient donc de limiter les fonctions liées à l'exercice d'un mandat. A une époque, j'étais à la fois maire, vice-président de la communauté urbaine de Lyon et, à ce titre, président de l'agence d'urbanisme de Lyon. Elu sénateur, j'ai abandonné l'agence : j'aurais pu la conserver mais la situation serait devenue invivable. Hélas, certains pensent qu'un tel cumul est possible... Un élu qui exerce des responsabilités dans un EPCI devrait, à mon sens, occuper au plus une fonction liée à son mandat.

M. Jean-Claude Peyronnet. – Tout à fait d'accord !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Tout cela exige d'élaborer enfin un vrai statut de l'élu ; y compris pour assurer une diversité de recrutement pour les fonctions électives, sinon celles-ci seront toujours occupées par les mêmes.

M. Eric Doligé. – En effet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Enfin, il est temps de tordre le cou au cumul des fonctions locales, qui conduit à un cumul d'indemnités, parfois jusqu'à l'aberration. Mettons les choses au clair.

Nous pourrions ajouter une proposition, concernant les membres d'un gouvernement : l'interdiction d'exercer un mandat local « dans les mêmes conditions que pour un mandat parlementaire ».

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Je ne vois pas d'opposition à l'adoption des propositions de nos rapporteurs...

M. Eric Doligé. – Ils vont travailler à nouveau, je crois ?

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Bien sûr, afin d'intégrer nos remarques et de conjuguer les divers aspects.

Le rapport est adopté.