

EXÉCUTIFS LOCAUX

Cumul de mandats : désormais l'exception ?

- Contour des nouvelles interdictions, situations de cumul qui demeurent autorisées : l'état des lieux après les lois du 14 février 2014.
- Pour l'élu en situation de cumul, le remplacement par le suppléant devient la règle, sauf dans un nombre de cas limité.
- Quel que soit son mandat, l'élu dispose toujours d'au moins une possibilité de cumul. Par ailleurs, aucune limitation n'a été formalisée quant au cumul des mandats dans le temps.

Quelques semaines après les décisions du Conseil constitutionnel en date du 13 février 2014 (n°2014-688 DC et n°2014-689 DC) validant la loi ordinaire et la loi organique du 22 janvier 2014 interdisant respectivement le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen et avec le mandat de député ou de sénateur, il convient d'analyser le contour des nouvelles interdictions (I) avant de déterminer les situations de cumul qui demeurent autorisées (II).

I. L'interdiction de cumuler des fonctions exécutives locales avec un mandat de parlementaire national ou européen

Malgré les fortes réticences du Sénat, les textes votés en seconde lecture à l'Assemblée nationale le 22 janvier 2014 instituent une interdiction de cumul des fonctions exécutives locales avec un mandat de parlementaire que l'on doit entendre au sens large (1.).

La mise en œuvre de cette réforme repose quant à elle sur le choix d'une transition longue et de modalités de remplacement plus souples (2.).

Une interdiction générale du cumul de fonctions exécutives locales et d'un mandat de parlementaire

A ce stade, il doit être précisé que lorsque l'on parle d'interdiction de cumul, il s'agit en réalité de la consécration de nouvelles incompatibilités.

On ne crée en aucun cas de nouvelles conditions d'éligibilité. Le candidat peut régulièrement se présenter, y compris si son élection a vocation à le placer en situation de cumul. La loi crée uniquement une obligation de démission de l'un des mandats dans un délai de 30 jours suivant l'élection.

Au demeurant, il importe de rappeler que le cumul était d'ores et déjà en partie encadré.

A cet égard, il peut être rappelé que la loi organique n°85-1405 du 30 décembre 1985 a notamment créé l'article LO.141 du Code électoral rendant incompatible le mandat de parlementaire avec plus d'un mandat local parmi ceux expressément mentionnés aux termes de cet article – liste dont le champ sera étendu ensuite par la loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000, notamment par l'intégration du mandat de conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

La loi organique et la loi ordinaire du 14 février 2014 viennent apporter un élargissement conséquent à ce champ des incompatibilités – en créant notamment un article LO.141-1 inséré après l'article LO.141 du Code électoral – applicable par le maintien du système de renvoi à tous les parlementaires.

• Le champ des mandats locaux incompatibles avec l'exercice d'un mandat de parlementaire

La création de l'article LO.141-1 du Code électoral était d'ores et déjà le cœur du projet de loi organique tel que déposé par le gouvernement le 3 avril 2013.

Figuraient dans la liste initiale « les fonctions de maire, de maire d'arrondissement et de secteur, de maire délégué et d'adjoint au maire; les fonctions de président et de vice-président des conseils régionaux, généraux et des EPCI à fiscalité propre; les fonctions de président et de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'Assemblée de Corse; les fonctions de président et de vice-président des assemblées et conseils des collectivités d'outre-mer; les fonctions de présidents et de membres des conseils exécutifs de Martinique, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon; les fonctions de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française; et les fonctions de président et de vice-président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie⁽¹⁾ ».

Matériellement, ce champ des incompatibilités a été considérablement élargi en première lecture par les [...]

RÉFÉRENCES

- Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (JO du 16 février 2014 p. 2703)
- Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen (JO du 16 février 2014 p. 2705)
- Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République
- Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux
- Loi organique n°85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires.

Cumul de mandats : désormais l'exception ?

LE CUMUL : CONTEXTE HISTORIQUE (1)

Qualifié par les uns de « plaie » (1) et de « maladie française » (2), par les autres d'« assurance tout risque pour exister politiquement » (3) ou encore d'« habitude » (4), le cumul des mandats irrigue depuis 30 ans les débats publics. Et pour cause, depuis le XIX^e siècle le cumul des mandats s'est installé comme un objet de notre histoire constitutionnelle. Conséquence d'un système politico-administratif centralisé et/ou d'une certaine forme de recherche de contre-pouvoir, il apparaît pendant longtemps comme une oratique légitime sinon nécessaire. Michel Debré, père de la Constitution de la V^e République conclura ainsi en 1955 que « dans la politique française, le cumul des mandats (...) est la règle ; c'est pour un parlementaire une infériorité presque insupportable que de ne pas être en même temps chargé d'un mandat local. Telle est une vraie loi » (5).

1) Guy Carcassonne, « Cumul des mandats, le piège », *Le Monde*, 3 mai 2010.

2) Patrick Roger, « La maladie française du cumul des mandats », *Le Monde*, 1^{er} juillet 2013.

3) Julien Navarro, maître de conférences à l'université catholique de Lille, « Le cumul des mandats est une assurance tous risques pour exister politiquement », *La Tribune*, 1^{er} janvier 2014.

4) Rapport « Jospin », « Pour un renouveau démocratique », 9 novembre 2012, p. 58.

5) Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue française de science politique*, 1955, n°1, p. 22.

(...) députés à travers l'ajout ou la modification de plusieurs articles.

Il en résulte que le mandat de parlementaire ne pourra être cumulé :

– aux fonctions de président et de vice-président de l'ensemble des EPCI et des syndicats mixtes, aux fonctions de président et de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire, ainsi qu'aux fonctions de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi (*modifications de l'article LO.141-1*);

– aux fonctions de « président de conseil d'administration, de président et de membre du directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant » dans une société d'économie mixte (*cf. 7^e de l'article LO.146 du Code électoral*);

– aux fonctions de président et de vice-président d'une série d'organismes « satellites » des collectivités territoriales, afin de couvrir les fonctions que la commission « Jospin » avait qualifiées de « dérivées » des mandats locaux⁽²⁾; c'est-à-dire les fonctions de président et de vice-président du conseil d'administration d'un établissement public local, du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement, d'un organisme d'habitation à loyer modéré (*article LO.147-1 nouveau*)⁽³⁾;

– enfin, à toute délégation exercée dans le cadre d'un mandat local. En effet, les députés ont décidé que les parlementaires membres d'un conseil municipal, communautaire, départemental ou régional ne pourront recevoir de délégation (sauf s'agissant des conseillers municipaux, pour les attributions exercées au nom de l'Etat)⁽⁴⁾.

● Des nouvelles incompatibilités applicables à tous les parlementaires

Lors de l'examen au Sénat et y compris au stade de la commission, les sénateurs ont considéré majoritairement que l'article 24 de la Constitution, « en assignant à la Haute Assemblée la mission d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, plaide en faveur du maintien d'un lien particulier entre les sénateurs et les élus locaux, qui ne peut mieux s'incarner que par l'exercice d'un mandat local ou d'une fonction exécutive locale parallèlement à un mandat parlementaire⁽⁵⁾ ».

Ils ont dès lors intégré un II^o à l'article 1 du projet de loi ayant pour objet de les exclure de l'application des dis-

positions de l'article LO.141-1 du Code électoral auquel renvoie l'article LO.297 du même code.

Néanmoins, après l'échec de la commission mixte paritaire et la seconde lecture, le texte finalement voté par l'Assemblée maintiendra la volonté initiale d'une application indifférenciée de ces nouvelles incompatibilités aux députés et aux sénateurs.

Le Conseil constitutionnel ne montrera pas davantage d'indulgence vis-à-vis des sénateurs qui, dans une dernière offensive, ont soutenu devant lui l'inconstitutionnalité de la loi en vertu de la violation de l'article 46 de la Constitution du fait de l'absence de vote conforme par les deux assemblées. Par la décision n° 2014-689 DC, le Conseil constitutionnel est en effet venu confirmer une décision de 2011 dans laquelle il était jugé qu'une loi relative au Sénat « est une loi qui lui est propre »⁽⁶⁾. Tel n'est pas le cas d'une loi dont les mêmes dispositions concernent les deux assemblées.

Les « députés européens » n'échappent pas à ces nouvelles incompatibilités puisqu'une loi ordinaire accompagne la loi organique et prévoit l'extension de ces dispositions aux députés européens par la modification de la loi du 7 juillet 1977, loi que le Conseil constitutionnel a également jugée constitutionnelle le 13 février dernier.

Les modalités de mise en œuvre de ces nouvelles incompatibilités

En élargissant les cas dans lesquels le parlementaire peut se trouver en situation de cumul, il est apparu inopportun de maintenir les règles de remplacement actuelles, qui auraient pu conduire à des élections partielles nombreuses avec la crainte de déstabilisation des assemblées et de lassitude des électeurs.

C'est pourquoi, il a été décidé d'élargir la possibilité du remplacement par le suppléant aux parlementaires démissionnant de leur mandat pour satisfaire aux règles de non-cumul. Pour mémoire, une solution similaire avait été mise en place par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures s'agissant du mandat de conseiller. Cette nouvelle règle vient légitimer le report controversé de l'application de cette réforme à 2017, pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité ou de remise en cause des équilibres politiques.

● De l'exception au principe du remplacement par le suppléant

En l'état actuel du droit, un député ou un sénateur qui est en situation de cumul doit démissionner du mandat de son choix conformément à l'article LO.151 du Code électoral.

S'il choisit de renoncer à son mandat de parlementaire, une élection partielle doit être organisée dans les conditions définies à l'article LO.178 du Code électoral. Le remplacement du parlementaire par son suppléant n'est possible que dans les cas limitativement énumérés à l'article LO.176 du Code électoral.

L'article 8 de la loi organique vient inverser radicalement la logique de cet article LO.176, faisant désormais du remplacement par le suppléant la règle, sauf dans les cas limitativement énumérés :

- d'annulation de l'élection ;
- de démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de l'article LO.136-1 ;
- de déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article LO.136 du Code électoral ;
- ou encore du fait d'un amendement du rapporteur de la commission des lois à la suite de la démission d'un candidat « pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles LO.137, LO.137-1, LO.141 ou LO.141-1 ». Dans le projet de loi organique, il avait été proposé que toute démission puisse donner droit au remplacement par le suppléant.

Il a cependant été considéré par les députés qu'il importait de ne pas limiter à l'excès la dimension personnelle de l'élection et « d'éviter que les modalités de cessation des incompatibilités retenues [...] ne puissent être contournées par un usage "opportun" de la démission »⁽⁷⁾. Toutefois, s'agissant de la démission causée par une situation de cumul de mandats ou de fonctions, c'est désormais la personne élue en même temps que le parlementaire qui assurera le remplacement.

D'autant que, du fait là encore d'un amendement parlementaire (à l'initiative de Laurence Dumont), la loi organique est revenue sur le principe selon lequel le parlementaire en situation de cumul pouvait librement choisir le mandat ou la fonction qu'il entendait conserver. L'article 6 impose désormais au parlementaire de conserver le dernier mandat acquis. L'objet de cette nouvelle disposition est d'éviter la pratique de la « locomotive » électorale, peu respectueuse des électeurs.

Aussi, chaque parlementaire qui sera élu au cours de son mandat à une fonction exécutive locale, concédera nécessairement son mandat parlementaire à son suppléant. Ce n'est que lorsque le remplacement ne pourra plus être effectué (décès, départ à l'étranger du suppléant) qu'il sera « procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois » (*article LO.178 du Code électoral nouveau*). Il va sans dire que la suppléance est indéniablement revalorisée et la dimension personnelle de l'élection législative atténuée au bénéfice de la désignation lors de ces élections d'une majorité politique ayant vocation à assumer sur tout un mandat le pouvoir législatif.

Au-delà, ces nouvelles modalités de remplacements sont également « l'argument technique » du gouvernement pour reporter à 2017 l'application de cette réforme.

● Une première application en 2017

Les 39 députés socialistes qui publiaient dans *Le Monde* du 27 février 2013 une tribune intitulée : « Le non-cumul des mandats, c'est maintenant »⁽⁶⁾, c'est-à-dire dès 2014 et non pour 2017, n'ont pas obtenu gain de cause.

Aux termes de l'article 12 de la loi organique, il est en effet précisé que « la présente loi organique s'applique

à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017 ».

Si l'on sait que cet argument n'a pas été le seul à peser en ce sens – loin s'en faut –, le gouvernement a justifié officiellement ce report par le risque existant quant à la sécurité juridique du dispositif en raison de son « caractère rétroactif » : « une disposition organique qui permettrait, pendant les mandats en cours, le remplacement d'un parlementaire par son suppléant pourrait être censurée par le Conseil constitutionnel, au motif que ce cas de remplacement n'était connu ni des électeurs, ni des candidats, ni de leur suppléant, lors des dernières élections législatives et sénatoriales »⁽⁹⁾.

La première application de cette réforme s'échelonne donc entre juin 2017 (pour les députés), septembre 2017 (pour les sénateurs) et 2019 (pour les députés européens). Pour autant, peut-on considérer que cette réforme met véritablement un terme, comme semble le laisser suggérer nombre de médias, au cumul des mandats ? A minima, les articles qui, au lendemain de l'adoption de cette loi, titraient « La fin du non-cumul des mandats »⁽¹⁰⁾ en retiennent une vision restrictive.

II. Les possibilités de cumul qui perdurent

Dans la mesure où cette réforme était essentiellement fondée sur l'octroi aux parlementaires des conditions d'exercice des nouvelles prérogatives accordées par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le cumul n'a été abordé que vis-à-vis de ce mandat et uniquement s'agissant du cumul dans un temps donné.

Dès lors, quel que soit son mandat, l' élu dispose toujours d'au moins une possibilité de cumul (1.). Par ailleurs, aucune limitation n'a été formalisée quant au cumul des mandats dans le temps (2.).

A chaque mandat, au moins un cumul ouvert

Malgré les tentatives parlementaires tendant à sa suppression⁽¹¹⁾, la possibilité de cumuler un mandat de parlementaire avec un mandat local simple a été maintenue. En d'autres termes, les parlementaires pourront continuer de cumuler leur mandat avec celui de conseiller municipal, communautaire, départemental ou régional, sans bénéficier cependant d'une délégation de l'organe délibérant.

Cette possibilité peut encourager certaines pratiques hypocrites, selon lesquelles une grande figure politique nationale continuerait en fait à exercer une influence déterminante sur l'exécutif de la collectivité dont il serait élu. Les présidents d'exécutifs locaux tout comme les membres d'exécutif locaux conservent également la possibilité d'un cumul avec un autre mandat local, y compris avec une autre fonction exécutive locale. La loi du 5 avril 2000 ne proscrit en effet que le cumul entre deux présidences d'exécutif local. (...)

LE CUMUL : CONTEXTE HISTORIQUE (2)

Le bien-fondé du cumul des mandats ne résiste pas face à son exacerbation, dans un contexte de mondialisation duquel il ressort une véritable singularité française. Outre les pays dans lesquels il est radicalement interdit (notamment aux Etats-Unis), dans la très grande majorité des Etats, le cumul des mandats demeure marginal : la proportion des parlementaires de la chambre basse détenant au moins un mandat local est d'environ 24% en Allemagne, 20% en Espagne, 7% en Italie et 3% au Royaume-Uni (6). En France, les chiffres sont tout autres : actuellement 476 députés sur 577 (82%) et 267 sénateurs sur 348 (77%) sont en situation de cumul. Au demeurant, et c'est un chiffre sans doute plus éloquent : 261 députés (45%) et 166 sénateurs (48%) sont soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional. Plus symptomatique encore, il est possible en France de cumuler un nombre de mandats et de fonctions publiques considérable comme l'a relevé récemment un classement réalisé par *L'Express* publié en septembre dernier (7).

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

(7) « Palmarès des cumulards de la République », *L'Express*, article publié le 10 septembre 2013.

Cumul de mandats : désormais l'exception ?

LE CUMUL : CONTEXTE HISTORIQUE (3)

Certains constitutionnalistes, à l'image de Guy Carcassonne, sont venus contester très tôt cette pratique du cumul, partant notamment de « cette évidence que l'on connaît au moins depuis Goldoni : même Arlequin ne peut servir convenablement deux maîtres » (8), arguant encore que le cumul est un frein au renouvellement et qu'il affaiblit le Parlement. Aujourd'hui, comme il l'a été souligné dans le rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (plus couramment dénommée « commission Jospin ») « le cumul des mandats est devenu un critère au regard duquel sont appréciés l'engagement des élus au service d'un pays en crise et leur fidélité aux principes de la République » d'où l'exigence politique pour l'exécutif actuel d'adopter après 1985 et 2000 une nouvelle loi organique venant limiter le cumul des mandats.

(8) Guy Carcassonne, « Cumul des mandats, le piège », *Le Monde* 3 mai 2010.

(...) En outre, il doit être remarqué que les mandats exercés au sein d'un conseil communautaire, y compris les mandats de vice-président et de président, ne sont pas concernés par la limitation à deux mandats locaux définie à l'article L.46-1 du Code électoral.

Un président d'un EPCI peut donc également être maire et vice-président d'un conseil régional.

Les membres d'un organe délibérant local n'appartenant pas à l'exécutif peuvent également cumuler cette fonction avec un autre mandat de même ordre, conformément aux dispositions de l'article L.46-1 du Code électoral précitées.

Au demeurant, il peut être signalé que, bien qu'il s'agisse d'une règle coutumière, rien n'interdit expressément le cumul de la fonction de président de la République avec un autre mandat. Valéry Giscard d'Estaing a d'ailleurs été conseiller municipal de Chamalières (environ 17 000 habitants) entre 1974 et 1977.

Enfin, le projet de loi constitutionnelle en date du 13 mars, qui prévoyait la modification de l'article 23 de la Constitution et par conséquent rendait formellement incompatibles la fonction de ministre et une fonction exécutive locale, a été temporairement abandonné du fait de l'annulation du Congrès, qui devait se tenir le 22 juillet 2013, en raison de l'opposition très forte du Sénat à l'égard de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature – projet qui devait être examiné dans le même temps.

L'absence de toute restriction du non-cumul dans le temps

En 2010, le texte adopté par la Convention nationale du Parti socialiste⁽¹²⁾ prévoyait qu'au-delà de la prohibition du cumul d'un mandat de parlementaire avec une fonction exécutive locale, serait limité le nombre de mandats exécutifs successifs, a minima pour les présidences d'exécutif (limité à 3, soit 18 ans).

S'inscrivant dans cette logique, à l'initiative de la députée Chaynesse Khirouni, la commission des lois de l'Assemblée nationale a voté un amendement, contre l'avis du rapporteur, prévoyant que les députés et sénateurs ne pourraient exercer plus de trois mandats successifs⁽¹³⁾.

Néanmoins, cette proposition n'a pas obtenu l'aval gouvernemental et a été retirée en séance, maintenant la possibilité, quel que soit le mandat, d'un nombre illimité d'exercices successifs.

Cette proposition semblait pourtant de nature à atteindre l'objectif de régénération de la classe politique que les lois commentées prétendent poursuivre.

Caractéristique d'une réforme en demi-teinte ? Compromis face à un changement que d'aucuns jugent d'ores et déjà trop profond ?

Avant que l'on puisse en juger, le débat ne devrait pas s'interrompre entre ceux qui y voient un élément essen-

tiel d'une revalorisation du Parlement et d'un renouvellement démocratique et ceux qui craignent au contraire un recul des contre-pouvoirs face à l'hyper-présidentialisme. Le temps seul permettra d'apprécier les évolutions apportées par les lois du 14 février 2014.

(1) Exposé des motifs du projet de loi organique, 3 avril 2013.

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

(3) Il peut d'ailleurs être noté qu'à l'issue des débats en séance en première lecture à l'Assemblée nationale, la qualité de membre de ces organismes était également incompatible avec un mandat de parlementaire.

(4) Voir les modifications apportées aux articles L.2122-18, L.3221-3, L.4231-3 et L.5211-9 du CGCT.

(5) Rapport n° 832 (2012-2013) de Simon Sutour, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 septembre 2013.

(6) DC n° 2011-628 du 12 avril 2011.

(7) Rapport de la commission des lois en première lecture, de Christophe Borgel, 26 juin 2013.

(8) Jacques Valax député du Tarn et 38 députés socialistes, « Le non-cumul des mandats, c'est maintenant ! », 27 février 2013 (lemonde.fr).

(9) Christophe Borgel, Rapport de la Commission des lois, 26 juin 2013, D : « L'entrée en vigueur de la réforme ».

(10) Pour exemple : l'article de Geoffroy Clavel, *Le HuffPost* avec AFP, 22 janvier 2014.

(11) Amendement n° 164, à l'initiative de Catherine Coutelle, qui a été retiré (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1173/AN/164.asp>).

(12) La rénovation, texte soumis au vote du conseil national le 8 juin 2010 (<http://www parti-socialiste.fr/static/4076/renovation-du-ps-suivez-le-conseil-national-en-direct-22240.pdf>).

(13) La proposition était la suivante : il était ajouté à la loi un article 1^{er} bis (nouveau) dont l'objet était la création d'un article L.O.127-1 du Code électoral aux termes duquel : « Nul ne peut exercer plus de trois mandats successifs. »