

LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS

Mandats locaux et fonctions non électives : la nouvelle ère du non-cumul parlementaire

La loi du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur étend les incompatibilités parlementaires depuis les dernières élections législatives. Au-delà du complexe calendrier d'application de ce non-cumul parlementaire-exécutif local, se cachent beaucoup d'autres incompatibilités avec des fonctions locales non électives.

1 2017, ANNÉE CLÉ DU NON-CUMUL

Les dispositions de la loi n° 2014-125 du 14 février 2014 entrent en vigueur à compter du premier renouvellement de chaque assemblée parlementaire suivant le 31 mars 2017. Elles sont donc applicables dès les élections de juin 2017 pour l'Assemblée nationale et celles de septembre prochain, le 24, pour le Sénat.

Tout le territoire national est concerné

Les incompatibilités parlementaires, prévues aux articles L.O.137 à L.O.153 du Code électoral, sont applicables aux députés, et, par renvoi de l'article L.O.297 dudit Code, aux sénateurs. Elles s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République, c'est-à-dire même en outre-mer.

L'incompatibilité entre un mandat parlementaire national et un mandat de parlementaire européen est maintenue, étant désormais précisé que, dans une telle situation, l'intéressé ne perçoit que l'indemnité attachée au dernier mandat

acquis (article L.O.137-1 du Code électoral).

2 LES MANDATS ÉLECTIFS LOCAUX, CLAIREMENT CIBLÉS

A compter du prochain renouvellement de chaque assemblée, en application de l'article L.O.141-1 du Code électoral, il n'est plus possible de cumuler un mandat parlementaire avec des fonctions exécutives locales.

Sont notamment visées les fonctions de maire, maire d'arrondissement, maire délégué et adjoint au maire, président et vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), conseil départemental, conseil régional, syndicat mixte, ainsi que l'exercice de fonctions exécutives au sein des assemblées des collectivités d'outre-mer.

Démissionner du mandat ou de la fonction détenue antérieurement

Cette démission peut avoir lieu spontanément, en principe au plus

tard le trentième jour suivant la proclamation des résultats de l'élection législative ou à la date à laquelle le jugement la confirmant devient définitif en cas de contestation de l'élection ou, à défaut, d'office (art. L.O.151-2 du Code électoral).

Deux élections soumises à une complexité temporelle

Le critère déterminant apparaît être la temporalité de la détention des mandats. Donc si une personne exerce une fonction exécutive locale, puis est élue parlementaire, elle doit alors démissionner de la fonction exécutive locale (fonction antérieure) et conserver son mandat parlementaire (dernier mandat acquis). En revanche, si la personne exerce un mandat parlementaire, puis, postérieurement à cette élection, est élue à une fonction exécutive locale, elle devrait alors démissionner de son mandat parlementaire (mandat antérieur) et conserver sa fonction exécutive locale (dernier mandat acquis). Le siège vacant serait alors occupé par le suppléant jusqu'au prochain renouvellement de l'assemblée.

En cas de démission du mandat parlementaire « par anticipation » à l'élection à une fonction exécutive locale, la situation d'incompatibilité n'étant pas caractérisée (puisque'il n'y a pas de coïncidence temporelle de cumul), il faudrait alors procéder à la tenue d'une élection législative partielle (art. L.O.178 du Code électoral pour les députés et L.O.319 pour les sénateurs).

La possibilité de conserver un mandat électif local « simple »

Un candidat élu député ou sénateur pourra parfaitement demeurer « simple » conseiller au sein de l'organe délibérant de la collectivité territoriale dont il est élu. En cas d'élection à un mandat parlementaire d'une personne exerçant des fonctions exécutives locales, des élections devront être organisées au

sein de l'organe délibérant de la collectivité, afin de désigner un nouvel exécutif.

3 LES FONCTIONS NON ÉLECTIVES POSENT QUESTION

Si l'article L.O.146 du Code électoral prévoyait déjà certaines incompatibilités en la matière, dont les dispositions ont été quelque peu modifiées par la loi du 14 février 2014, il a, en sus, été créé un article L.O.147-1 qui prévoit expressément l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec les fonctions de président et vice-président (VP) :

- du conseil d'administration (CA) d'un établissement public local (que celui-ci ait un caractère administratif, ou industriel et commercial) ;

organique est plus large et imprécis que celui de l'art. L.O.147 du Code électoral.

Les « zones grises » du code électoral

L'article L.O.146 du Code électoral prévoit que les fonctions stratégiques de chef d'entreprise, président de conseil d'administration, président et membre de directoire, président de conseil de surveillance, administrateur délégué, directeur général et directeur général délégué, et gérant ne peuvent être exercées au sein de structures (établissements, organismes, entreprises ou sociétés) :

- percevant des fonds ou avantages publics (garanties d'intérêts, subventions ou toute autre forme équivalente d'avantages), sauf dans le cas où cela résulte de « l'application automatique d'une législation

bilière ou la construction, à titre habituel, d'immeubles en vue de leur vente.

Les SEM sont concernées

Sont également visées les sociétés dont plus de la moitié du capital est composé de participations de telles sociétés, ainsi que celles (ou organismes) exerçant un contrôle effectif sur l'une de ces sociétés.

Par ailleurs, il est expressément prévu par la loi du 14 février 2014 que cette incompatibilité s'applique aux sociétés d'économie mixte (SEM). S'agissant des fonctions de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une SEM locale, les articles L.O.146 et L.O.147 du Code électoral font donc doublon.

Les satellites des collectivités, victimes d'un trou noir...

Chaque fois qu'un parlementaire souhaitera exercer des fonctions exécutives au sein d'une structure, il conviendra d'examiner si elles sont susceptibles d'entrer dans le champ d'une incompatibilité prévue par l'article L.O. 146. Ainsi, des situations d'incompatibilité pourraient être aisément caractérisées s'agissant d'un parlementaire, qui, ayant décidé de demeurer conseiller municipal, conserverait ou prendrait de nouvelles fonctions au sein d'organismes « satellites » de la collectivité, financés par elle ou exécutant des prestations pour son compte.

Il ne peut donc être totalement exclu que l'exercice de fonctions exécutives au sein d'une association, d'un établissement public (outre les fonctions de président et de VP d'un établissement public local qui sont expressément visées par l'art. L.O.147-1) d'un groupement d'intérêt public (GIP) ou économique (GIE) entre dans le champ des incompatibilités parlementaires.

En effet, s'agissant du 3° de l'article L.O.146 du Code électoral, qui vise expressément les « sociétés ou ●●●

Un parlementaire ne peut présider le CA ou le conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale ou d'une SPL d'aménagement.

- du CA des centres (national ou locaux) de gestion de la fonction publique territoriale ;
- du CA ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale (SEML), d'une société publique locale (SPL) ou SPL d'aménagement (SPLA) ;
- d'un organisme d'habitations à loyer modéré.

Si un parlementaire ne peut plus assurer les fonctions de président ou VP de tels établissements, sociétés ou organismes, il peut assurer celles de simple membre du conseil d'administration ou de surveillance.

Ces dispositions doivent néanmoins être combinées avec celles de l'art. L.O.146 du Code électoral, dont le champ d'application personnel et

générale ou d'une réglementation générale) ;

- ayant un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne ;
- exécutant des travaux, des prestations de fournitures ou de services spécifiquement destinées à l'Etat, une collectivité locale, un établissement public, une entreprise nationale ou un Etat étranger (la version antérieure du texte faisait référence à la notion d'activité principale) ;
- exécutant des travaux, des prestations de fournitures ou de services devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'une de ces personnes ;
- ayant pour objet l'achat et la vente de terrains pour y édifier des constructions, la promotion immo-

RÉFÉRENCES

- Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales
- Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

●●● entreprises», le Conseil constitutionnel a considéré que la forme juridique d'association n'implique pas une prémunition contre l'application de ces dispositions (CC, 7 novembre 1989, Situation du président du conseil d'administration de l'association «Assoc-services» au regard du régime des incompatibilités parlementaires, n° 89-8 I). Un mandat parlementaire semble ainsi incompatible avec la gestion d'une «association entrepreneuriale».

La rémunération n'est pas un critère

Par ailleurs, l'incompatibilité n'est pas liée à la rémunération des fonctions visées. Ainsi, la circonstance que la personne intéressée ait renoncé à percevoir la rémunération afférente aux fonctions exercées au sein d'une société ne saurait faire échec à l'application des dispositions de l'article L.O.146 du Code électoral (CC, 6 décembre 1988, Situation du président du CA de l'Atic au regard du régime des incompatibilités parlementaires, n° 88-7 I). Comme tout texte prévoyant une incompatibilité électorale, les dispositions de l'article L.O.146 du Code électoral doivent être interprétées strictement (CC, 23 décembre 2004, Situation de Monsieur Serge Dassault, sénateur de l'Essonne, au regard du régime des incompatibilités parlementaires, n° 2004-19 I).

La fonction d'administrateur, cas à géométrie variable

L'exercice de fonctions de simples membres du conseil d'administration ou de surveillance au sein de telles structures est parfaitement possible pour un parlementaire, ce qui n'est étonnamment pas le cas au sein des CA des entreprises nationales ou établissements publics nationaux, sauf si, précisément, le parlementaire y est désigné en cette qualité (art. L.O.145 du Code électoral).

En revanche, aux termes de l'article L.O.147, il est interdit à tout par-

lementaire d'accepter, en cours de mandat, une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance au sein de l'une des structures visées à l'article L.O.146. De sorte que le simple renouvellement d'un poste d'administrateur au sein d'une même structure pour un parlementaire est contraire à ces dispositions (voir notamment CC, 19 janvier 1996, Situation de Patrick Braouezec, député de la Seine-Saint-Denis, au regard du régime des incompatibilités parlementaires, n° 95-13 I, et, même jour, Situation de Charles Josselin, député des Côtes-d'Armor, n° 95-14 I).

En cas d'incompatibilité, l'intéressé doit se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat parlementaire au plus tard le trentième jour qui suit son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, à la date de la décision du Conseil constitutionnel (art. L.O.151-1 du Code électoral).

4 DE NOUVELLES RESTRICTIONS ?

Le président de la République a annoncé la présentation d'un texte sur la moralisation de la vie publique, qui devrait encore renforcer l'arsenal juridique existant. Tirant les conséquences des affaires «Fillon» et «Le Roux», la réforme pour «redonner confiance dans la vie démocratique!», telle que présentée par le garde des sceaux le 1^{er} juin, devrait interdire aux parlementaires l'exercice de toute activité de conseil, y compris d'avocat, s'il a créé son activité moins d'un an avant la date des élections (et non plus seulement si celle-ci débute après l'élection). Serait aussi prohibé l'emploi par les parlementaires de membres de leur famille.

Le non-cumul dans le temps... mais à partir de quel seuil ?

La réforme prévoit d'instaurer un principe de non-cumul des man-

ats dans le temps, se traduisant par une impossibilité d'exercer plus de trois mandats identiques successifs s'agissant des mandats de député, de sénateur ou d'exécutif local. Mais les petites communes seraient exemptées, le seuil retenu pour appliquer la règle (1 000 habitants? 3 500? 5 000?) n'étant pas encore tranché.

Les ministres ne pourraient plus exercer de fonction exécutive locale, ils auraient deux mois pour abandonner l'une ou l'autre fonction. De même, le casier judiciaire des candidats à une fonction exécutive devra être vierge.

Enfin, il est prévu la fiscalisation des indemnités représentatives de frais de mandat (IRFM) et un système de remboursement aux frais réels, sur présentation des justificatifs de frais, serait instauré.

Les dispositions du Code électoral et les règlements intérieurs des assemblées parlementaires sont donc appelés à être encore modifiés très prochainement.

Par Stella Flocco et Aloïs Ramel,
avocats à la Cour,
SCP Seban & associés