

Juillet 2012

NOTE

sur

Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives

Allemagne – Belgique – Espagne – Italie – Pays-Bas – Portugal –
Royaume-Uni (Angleterre)

*Cette note a été réalisée à la demande
de
M. Jean-Claude Gaudin, sénateur*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 228



AVERTISSEMENT

L'article 34 de la constitution dispose que la loi fixe les règles concernant « les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives ». Aussi a-t-on retenu l'expression « mandats électoraux et des fonctions électives » pour titre de cette note.

Par souci de simplification on fera référence dans le corps du texte, au :

- « cumul des mandats » entendu comme un synonyme du « cumul des mandats électoraux et fonctions électives » ;
- « mandat », employé sans autres précisions pour viser à la fois les « mandats électoraux et les fonctions électives ».

Le terme de « fonction » désigne quant à lui les fonctions de chef ou de membre d'un exécutif national ou territorial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
NOTE DE SYNTHÈSE	5
1. <i>Les interdictions relatives au cumul des mandats applicables en France</i>	6
2. <i>Observations sur les différentes législations étudiées</i>	7
TABLEAU COMPARATIF	11
MONOGRAPHIES PAR PAYS	15
ALLEMAGNE	17
BELGIQUE (Wallonie)	25
ESPAGNE	33
ITALIE	37
PAYS-BAS	43
PORTUGAL	45
ROYAUME-UNI (Angleterre)	47
ANNEXE	51

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

NOTE DE SYNTHÈSE

Cette note a pour objet de comparer la législation applicable au cumul des mandats électoraux et des fonctions électives dans sept États d'Europe – Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni (Angleterre) et Portugal.

Elle présente, en premier lieu, les caractéristiques de la législation destinée à limiter ce phénomène en France, avant de formuler, en second lieu, quelques observations sur les législations des États objet des monographies ci-après.

Pour chacun des sept pays considérés, elle examine la législation relative à chaque type de mandat : national d'une part, dans les collectivités dotées d'une compétence législative (région, *Land*, *autonomía*...) d'autre part, et enfin dans les autres collectivités territoriales (équivalent du département ou de la commune).

Cette note qui s'intéresse pour l'essentiel à la législation en vigueur donne aussi des indications sur la pratique suivie dans les États où le non cumul ne relève pas d'un texte mais d'une coutume respectée par les partis politiques. On ne peut, par conséquent, rien inférer *a priori* de l'absence de législation, laquelle peut aussi bien résulter du fait que celle-ci est inutile, ou que le législateur n'a pas jugé souhaitable de limiter ce phénomène.

Elle ne concerne pas :

- les fonctions résultant d'une élection au suffrage indirect ou d'une désignation (intercommunalités...);
- les inéligibilités ni les incompatibilités qui s'appliquent au mandat de membre du Parlement européen ;
- le cumul des mandats électifs avec des activités privées qui constitue un sujet en soi.

1. Le régime en vigueur en France

Trois incompatibilités existent, en droit français, qui tendent à limiter le cumul des mandats. Elles concernent, d'une part, l'interdiction de cumuler aussi bien deux mandats nationaux entre eux que l'un de ces mandats avec un siège au Parlement européen, d'autre part un mandat national et certains mandats locaux ou territoriaux et enfin plusieurs mandats territoriaux entre eux.

- **Interdiction de cumuler les mandats de député, de sénateur et de membre du Parlement européen**

Les articles L.O. 137, L.O. 137-1 et L.O. 297 du code électoral interdisent le cumul des mandats de député et de sénateur, d'une part, et de député ou de sénateur et de membre du Parlement européen, de l'autre.

- **Interdiction du cumul d'un mandat de député, de sénateur ou de membre du Parlement européen et d'un mandat territorial**

En vertu des articles L.O. 141 et L.O. 297 du code électoral et 6-3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen modifiée¹, le mandat de député, celui de sénateur ou celui de député européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un mandat de :

- conseiller régional ;
- conseiller à l'Assemblée de Corse ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- ou conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

Le parlementaire doit, s'il est dans l'un des cas d'incompatibilité, faire cesser celle-ci en démissionnant du mandat de son choix, au plus tard le trentième jour qui suit la date de la proclamation des résultats de l'élection d'où résulte cette incompatibilité ou, en cas de contestation devant le juge de l'élection, à la date à laquelle le jugement confirmant l'élection est devenu définitif. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat territorial acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit².

Si la cause d'incompatibilité survient après l'élection à l'Assemblée nationale, au Sénat ou au Parlement européen, le droit d'option est aussi ouvert à l'élu à compter de la date de la proclamation des résultats de l'élection d'où résulte l'incompatibilité ou, en cas de recours contentieux formé contre cette

¹ Modifiée par l'article 16 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003.

² Article L.O. 151 du code électoral.

élection, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif.

- **Interdiction du cumul de mandats territoriaux**

En vertu de l'article L.46-1 du code électoral, nul ne peut cumuler plus de deux des mandats de :

- conseiller régional ;
- conseiller à l'Assemblée de Corse ;
- conseiller général ;
- conseiller de Paris ;
- conseiller à l'Assemblée de Guyane ;
- conseiller à l'Assemblée de Martinique ;
- et conseiller municipal.



Dans sa décision 2000-426 DC du 30 mars 2000 le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur peut prévoir des incompatibilités entre mandats électoraux ou fonctions électives mais que « la restriction apportée à l'exercice de fonctions publiques doit être justifiée [...] par la nécessité de protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l' élu ou l'indépendance des juridictions contre les risques de confusion ou de conflit d'intérêts ».

2. Observations sur les différentes législations étudiées

Cette note étudie successivement pour chacun des 7 pays les cas de cumul concernant :

- un mandat parlementaire national ;
- un mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (*Land, autonomía, regione...*) ;
- et enfin un mandat dans une autre collectivité territoriale.

Elle rappelle également, lorsqu'ils ont été explicités par le législateur ou par la jurisprudence, les objectifs poursuivis par la législation qui limite le cumul des mandats, quelles que soient les modalités revêtues (impossibilité de se présenter à une élection, inéligibilités, incompatibilités, publication de la liste de mandats détenus par un même élu...).

Elle signale enfin les dispositions destinées à assurer la publicité de la liste des mandats dont est investi chaque titulaire de mandats.

Il résulte de cette comparaison que :

- les législations sur le cumul des mandats poursuivent des objectifs communs ;
- les comparaisons internationales sur l'effet de la législation sur le cumul ou le non cumul sont malaisées ;
- les obligations de déclaration et de publication des cas de cumul permettent seules de connaître l'étendue de ce phénomène ;
- en ce qui concerne les mandats électif nationaux les dispositions sur le cumul sont disparates car elles procèdent de l'organisation des pouvoirs publics qui est différente dans chaque Etat ;
- pour les mandats territoriaux les dispositions concernent surtout les fonctions exécutives ;
- enfin, au plan technique, la symétrie et la cohérence des inéligibilités et des incompatibilités revêtent une grande importance.

• **Des principes communs**

Les principes qui inspirent les législations limitant le cumul des mandats ont trait au respect de l'égalité des citoyens et à la préservation de la bonne administration des collectivités publiques. Les législations examinées témoignent du souci de :

- respecter l'égalité des citoyens dans l'accès aux charges publiques ;
- prévenir les pressions sur les électeurs et garantir la sincérité des élections ;
- et assurer tant la bonne administration des collectivités publiques que l'impartialité des titulaires de mandats.

• **Des comparaisons internationales malaisées**

En matière de cumul, les comparaisons statistiques sont malaisées, donnant à penser que l'existence de ce phénomène, qui n'est totalement absent, parmi les sept pays étudiés, qu'en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, procède d'autres facteurs que de la seule absence de législation ou de réglementation : Il n'existe pas de relation stable et univoque entre le degré de cumul des mandats et la rigueur de la législation en la matière : on observe aussi bien la combinaison de l'absence de loi et de l'inexistence de cumul

(Grande-Bretagne et dans une moindre mesure, Pays-Bas) que l'existence simultanée de lois et de cumul à des degrés divers (Belgique, Italie, Allemagne).

- **La déclaration et la publication des cas de cumul permettent seules de connaître l'étendue du phénomène**

La connaissance de l'ampleur du cumul est facilitée dans les Etats qui ont institué des obligations de déclaration et de publication de l'ensemble des mandats publics rémunérés ou non, par élection ou par désignation (mandats dans l'équivalent de structures intercommunales) par les titulaires de fonctions électives.

- **Mandats électifs nationaux : des dispositions disparates liées à l'organisation propre des pouvoirs publics de chaque Etat**

En ce qui concerne les mandats nationaux, le cumul est :

– tantôt possible mais pas ou très peu pratiqué (Grande-Bretagne, Pays-Bas) ;

– tantôt possible du fait de la nature fédérale ou quasi fédérale de la représentation (cf. les membres du *Bundesrat* où siègent ès qualité les ministres des *Länder* allemands, certains des 58 sénateurs espagnols désignés par les communautés autonomes qui ont conservé un mandat territorial, les 21 sénateurs communautaires belges qui sont désignés en leur sein par les assemblées parlementaires des Communautés flamande, française et germanophone) ;

– tantôt impossible tant avec des mandats dans des assemblées de niveau régional (ainsi dans le cas des deux chambres du Parlement en Italie et en Belgique à l'exception des sénateurs communautaires, du *Congreso de los diputados* espagnol et de l'*Assembleia da República* portugaise avec les assemblées des deux régions autonomes insulaires) qu'avec des fonctions de maire quelle que soit la taille de la commune (Portugal) ou dans les communes de plus de 20 000 habitants aujourd'hui en Italie (5 000 habitants à compter de la prochaine législature) ainsi qu'avec des fonctions de membre d'un exécutif municipal (Portugal), la Wallonie interdisant le cumul avec tout mandat provincial et plus d'un mandat exécutif communal rémunéré.

Aucun Etat considéré n'a adopté de législation générale et systématique fixant des règles de (non) cumul entre tous les mandats. La législation sur le cumul est partout parcellaire.

On notera le cas spécifique de la Wallonie où un dispositif permettra, à compter de 2014, au quart des membres du Parlement wallon les mieux élus à des fonctions territoriales de cumuler un mandat parlementaire et un mandat exécutif communal rémunéré afin de « conserver un lien direct avec les réalités locales ».

- **Mandats territoriaux : des dispositions qui concernent principalement les fonctions exécutives**

Les interdictions de cumul concernent principalement les fonctions exécutives territoriales. Tel est le cas :

- en Allemagne où les incompatibilités concernent la plupart des titulaires de fonctions exécutives locales dans la mesure où ils sont considérés comme des fonctionnaires élus ;

- aux Pays-Bas où il est impossible d'appartenir simultanément aux organes de la commune et à ceux de la province ;

- en Italie où on ne peut être à la fois membre de l'assemblée délibérante d'une région et président ou membre de l'exécutif d'une province ou maire d'une commune ;

- et en Wallonie où il est interdit de cumuler une fonction dans un exécutif provincial avec tout mandat municipal ainsi que les mandats de membre du Parlement wallon et du Parlement de la Communauté française avec tout mandat provincial.

- **Importance d'une symétrie et d'une cohérence des inéligibilités et des incompatibilités**

Les dispositions qui limitent le cumul consistent en des inéligibilités et des incompatibilités qui doivent être symétriques pour être efficaces.

Si les premières sont utilisées lorsque le législateur présume que la détention d'un mandat avant un scrutin est de nature à altérer la liberté de choix des électeurs, les secondes permettent à un élu de postuler à un mandat sous réserve d'exercer un droit d'option entre les deux mandats. Lorsque n'existe pas de symétrie stricte entre inéligibilités et incompatibilités, surviennent des situations contraires au principe d'égalité des citoyens. Tel est le cas notamment si un titulaire de mandat A est inéligible à un mandat B alors que le titulaire du mandat B est éligible au mandat A ou qu'il peut y accéder quelques temps après l'élection, par exemple en qualité de suppléant d'un candidat qui renonce à ce mandat.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

TABLEAU COMPARATIF

LES INTERDICTIONS DE CUMUL DES MANDATS - NIVEAU NATIONAL

État	Élu, membre de ... ↓	Incompatibilité avec ... ↓	
Allemagne	<i>Bundestag</i>	♦ <i>Bundesrat</i>	♦ membre de l'exécutif d'un <i>Land</i> ♦ président d'arrondissement considéré comme un « fonctionnaire élu » ♦ maire considéré comme un « fonctionnaire élu »
	<i>Bundesrat</i>	♦ <i>Bundestag</i>	
Belgique (Wallonie)	Chambre des représentants	♦ Sénat	♦ Parlement et gouvernement ¹ wallons ♦ Parlement et gouvernement ² de la Communauté française ♦ assemblée délibérante et exécutif provincial ♦ plus d'un mandat exécutif communal rémunéré
	Sénat	♦ Chambre des représentants	
Espagne	Congrès des députés	♦ Sénat ♦ assemblée délibérante communauté autonome	
	Sénat	♦ Congrès des députés	
Italie	Chambre des députés	♦ Sénat ♦ Assemblée délibérante, chef de l'exécutif d'une région ♦ Maire commune de + 20 000 habitants ³	
	Sénat	♦ Chambre des députés ♦ Assemblée délibérante, chef de l'exécutif d'une région ♦ Maire commune de + 20 000 habitants ⁴	
Pays-Bas	Première chambre	Seconde chambre	
	Seconde chambre	Première chambre	
Portugal	Assemblée de la République	♦ Assemblée délibérante d'une des 2 régions insulaires autonomes, ♦ Président / vice-président / membre à temps complet d'un exécutif municipal	
Royaume-Uni (Angleterre)	Chambre des Communes	Aucune interdiction de nature législative	
	Chambre des Lords		

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

² *Idem.*

³ 5 000 habitants à compter du prochain renouvellement.

⁴ *Idem.*

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

TABLEAU COMPARATIF

LES INTERDICTIONS DE CUMUL DES MANDATS - NIVEAU TERRITORIAL

État	Élu membre de ... ↓	Incompatibilité avec ... ↓
Allemagne	<i>Land</i> : membre de l'assemblée délibérante	♦ président d'arrondissement considéré comme un « fonctionnaire élu »
	Arrondissement : membre de l'assemblée délibérante	♦ président arrondissement considéré comme un « fonctionnaire élu »
	Commune : membre de l'assemblée délibérante	♦ maire considéré comme un « fonctionnaire élu »
Belgique (Wallonie)	Communauté française : Parlement de la Communauté française	♦ exécutif provincial ♦ assemblée délibérante provinciale ♦ une fonction exécutive communale rémunérée pour les ¾ des membres les moins bien élus d'un même groupe politique
	Communauté française : Gouvernement de la Communauté française	♦ exécutif provincial ♦ assemblée délibérante provinciale
	Région wallonne : Parlement wallon	♦ exécutif provincial ♦ assemblée délibérante provinciale ♦ une fonction exécutive communale rémunérée pour les ¾ des membres les moins bien élus d'un même groupe politique
	Région wallonne : Gouvernement wallon	♦ exécutif provincial ♦ assemblée délibérante provinciale
	Province : exécutif	♦ exécutif communal ♦ assemblée délibérante communale
Italie	assemblée délibérante de la région ¹	♦ président de l'exécutif provincial ♦ exécutif provincial ♦ maire commune de + 20 000 habitants
	province : président de l'exécutif	♦ maire ♦ conseiller municipal

.../...

¹ Voir p. 39, les dispositions spécifiques résultant de lois régionales.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

TABLEAU COMPARATIF

LES INTERDICTIONS DE CUMUL DES MANDATS - NIVEAU TERRITORIAL (suite)

État	Élu membre de ... ↓	Incompatibilité avec ... ↓
Pays-Bas	province : assemblée délibérante	--
	commune : assemblée délibérante	♦ exécutif province ♦ conseil d'arrondissement communal
Portugal	--	--
Royaume-Uni (Angleterre)	--	--

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

MONOGRAPHIES PAR PAYS



LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

ALLEMAGNE

L'Etat fédéral allemand compte 16 *Länder* dotés d'un gouvernement et d'un parlement.

Dans chaque *Land*, il existe en général deux niveaux de collectivités :

– les communes, unités de base, au nombre de 11 250 pour toute l'Allemagne;

– et les arrondissements qui représentent le niveau supra communal et regroupent plusieurs communes. Les grandes métropoles dotées d'un statut particulier peuvent être assimilées à un arrondissement.

1. Données statistiques

Les fiches individuelles figurant sur le site du *Bundestag*¹ précisent, outre les mandats détenus, les fonctions non électives exercées au sein de personnes morales de droit public, catégorie juridique qui recouvre des entités de nature très diverses².

Les membres du *Bundesrat* cumulent leur mandat avec la fonction de membre du Gouvernement de l'État qui les a désignés dans cette assemblée. Ces fonctions ne sont donc pas électives et, en conséquence, pas traitées dans cette note.

¹ Elles ont été consultées le mardi 17 juillet 2012.

² Elles comprennent aussi bien les mandats rémunérés ou non (*ehrenamtlich*) dans des assemblées délibérantes des collectivités locales, des structures intercommunales, des fondations, des établissements publics, des entreprises de service public de radio, des agences pour l'emploi, des structures publiques des secteurs de l'énergie, des postes, des télécommunications et des chemins de fer ou encore, car la présente liste n'est pas exhaustive, des Églises.

La répartition des mandats territoriaux parmi les membres du *Bundestag* se présente comme suit.

LE CUMUL DES MANDATS AU *BUNDESTAG*

Membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité équivalant au département <i>(Kreistag)</i>		Membre de l'assemblée délibérante d'une collectivité équivalant à la commune <i>(Stadtrat, Gemeinderat, Stadtverordnetenversammlung)</i>		Fonction exécutive dans une structure infra communale <i>(Bürgermeister, Ortsbürgermeister)</i>	
Nombre de membres du <i>Bundestag</i> détenant ce mandat	dont à titre honoraire (non rémunéré)	Nombre de membres du <i>Bundestag</i> détenant ce mandat	dont à titre honoraire (non rémunéré)	nombre de membres du <i>Bundestag</i> titulaires de cette fonction	dont à titre honoraire (non rémunéré)
98	28 (29 %)	71	21 (30 %)	10	4 (40 %)
soit 15 % du total du <i>Bundestag</i>		soit 11 % du total du <i>Bundestag</i>		soit 2 % du total du <i>Bundestag</i>	

Sur ce total un membre du *Bundestag* détient quatre mandats locaux, un autre trois mandats. 32 membres ont deux mandats (5 %) et 108 d'entre eux un seul mandat local (17 %). Au total, 179 mandats sont donc détenus par 142 membres du *Bundestag* qui détiennent un mandat local, soit 22 % des membres de cette assemblée.

2. Mandat parlementaire national

En vertu de l'article 44a de la loi sur la situation juridique des membres du *Bundestag* du 18 février 1977, l'exercice du mandat parlementaire doit constituer le centre de l'activité du député.

- **Cumul d'un mandat de député au *Bundestag* avec la fonction de chancelier fédéral¹**

Ce cumul n'est interdit par aucun texte. Le chancelier fédéral est élu par le *Bundestag*.

¹ Les ministres fédéraux conservent également leur mandat parlementaire au *Bundestag*.

L'article 66 de la Loi fondamentale prévoit que les membres du Bundestag qui sont chancelier fédéral et ministres fédéraux ne peuvent exercer aucune autre fonction publique rémunérée.

L'article 53a interdit seulement aux députés de la « Commission commune » d'être également membres du Gouvernement. Cette commission composée de 32 députés et de 16 membres du *Bundesrat* « constitue en quelque sorte le Parlement d'urgence en cas d'institution de l'état de défense et quand des obstacles insurmontables empêchent le *Bundestag* de se réunir à temps ¹».

- **Cumul de deux mandats parlementaires nationaux**

Le cumul d'un mandat de député du *Bundestag* et de membre du *Bundesrat* est interdit par l'article 2 du règlement du *Bundesrat* depuis 1966.

Les membres du *Bundesrat* n'ont pas à proprement parler de mandat électif puisque cette assemblée se compose des membres des gouvernements des *Länder* qui les nomment et les révoquent. « La majorité des auteurs considère que le *Bundesrat* n'est pas une assemblée parlementaire. En effet, ses membres n'ont ni immunité, ni indemnité ; ils sont liés par un mandat impératif [...] »².

- **Cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (*Land*)**

↳ Cumul d'un mandat de député du Bundestag avec la fonction de chef de l'exécutif d'un *Land*³

Le chef de l'exécutif du *Land* est élu par l'assemblée du *Land* dans les conditions prévues par la constitution du *Land*.

Depuis l'adoption en 1966 de l'article 2 du règlement du *Bundesrat* qui interdit l'appartenance simultanée au *Bundestag* et au *Bundesrat*, la doctrine considère qu'un mandat au *Bundestag* est incompatible avec la participation au gouvernement d'un *Land* dans la mesure où :

– le *Bundesrat* est composé des membres des gouvernements des *Länder* qui les nomment et les révoquent ;

¹ Source : Site Internet du *Bundestag*.

² Cité par Olivier Caille « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », dans *Revue du droit public* n°6-2000, p. 1702-1742.

³ Les ministres des *Länder*, s'ils sont nécessairement membres du *Bundesrat*, ne peuvent pas détenir un mandat au *Bundestag*, (voir *supra*).

– et que la pratique veut que tous les membres du gouvernement d'un *Land* fassent partie du *Bundesrat*, sinon comme titulaires du moins comme suppléants.

La plupart des constitutions des *Länder* interdisent aux membres du gouvernement du *Land* d'exercer une autre fonction publique ou un autre mandat public rémunéré, ou toute autre profession.

La Constitution du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie fait figure d'exception en interdisant aux membres du gouvernement de Düsseldorf d'appartenir simultanément au *Bundestag* ou au Gouvernement fédéral (article 64 alinéa 4). Elle prévoit également que « [la fonction] de membre du gouvernement du *Land* est incompatible avec un autre mandat public » (article 64 alinéa 2).

Début et fin de la législature	Titulaires d'un double mandat au <i>Bundestag</i> et dans un gouvernement régional	Abandon d'un mandat dans le délai d'un mois	Abandon après 1 mois	Abandon après 2 mois	Abandon après 3 mois	Abandon après 4 mois
1990-1994	7	5	0	1	1	0
1994-1998	3	3	0	0	0	0
1998-2002	14	13	1	0	0	0
2002-2005	4	4	0	0	0	0
2005-2009	6	4	2	0	0	0

Source : site Internet du *Bundestag*

↳ Cumul d'un mandat au *Bundestag* et d'un mandat de l'assemblée délibérante d'un *Land*

Ce cumul est possible mais très rare en pratique depuis la 4^{ème} législature (1961-1965).

Début et fin de la législature	Nombre de titulaires d'un double mandat pendant au moins trois mois
1990-1994	3
1994-1998	3
1998-2002	0
2002-2005	2
2005-2009	0
2009-	1

Source : site Internet du *Bundestag*

Tous ces titulaires ont mis fin à l'un de leurs mandats dans un délai d'au plus douze mois.

- **Cumul d'un mandat au *Bundestag* avec un mandat dans une collectivité territoriale (commune ou arrondissement¹)**

Le cumul d'un mandat de député avec celui de membre d'un conseil communal ou d'un conseil d'arrondissement est possible.

En pratique, 22 % des membres du *Bundestag* ont un mandat dans un conseil municipal ou dans un conseil d'arrondissement.

En revanche, le cumul d'un mandat de député est difficilement compatible avec la fonction de maire ou de chef de l'exécutif de l'arrondissement, même s'il n'est pas expressément prohibé, car les maires des communes importantes ainsi que tous les présidents d'arrondissement sont considérés comme des « fonctionnaires élus » (*Wahlbeamte*) exerçant leurs fonctions à plein temps et soumis au statut de la fonction publique du *Land* qui interdit en règle générale l'exercice d'une activité annexe rémunérée. Dans les très petites communes où le maire exerce ses fonctions à titre bénévole, le cumul est donc possible mais est très peu répandu.

¹ L'arrondissement (*Landkreis*) regroupe plusieurs communes (*Gemeinden*).

3. Mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (*Land*)

- **Cumul d'un mandat à l'assemblée du *Land* avec la fonction de chef de l'exécutif du *Land***

Le chef de l'exécutif du *Land* est élu par l'assemblée de cette collectivité.

La situation en matière d'incompatibilités varie d'un *Land* à l'autre.

La loi sur les parlementaires du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie prévoit une réduction de l'indemnité parlementaire en cas de cumul de mandat avec celui de chef du gouvernement du *Land* (*Ministerpräsident/in*) et de ministre tandis que selon la constitution du *Land* de Bade-Wurtemberg les principaux membres du gouvernement de Stuttgart ne sont pas autorisés à exercer un autre mandat public rémunéré.

- **Cumul d'un mandat à l'assemblée du *Land* avec un mandat dans une autre collectivité territoriale (commune ou arrondissement)**

Aucun texte n'interdit le cumul avec un mandat dans un conseil municipal ou un conseil d'arrondissement. Ce cumul constitue une pratique courante.

En revanche le cumul avec la fonction de maire ou de président d'arrondissement est impossible si son titulaire est considéré comme « un fonctionnaire élu » (cf. *supra*).

4. Mandat dans une collectivité territoriale

Dans la majorité des *Länder*, l'exécutif municipal est élu au suffrage universel.

Selon les *Länder*, le président de l'arrondissement est élu soit au sein du conseil d'arrondissement, soit au suffrage universel.

Hormis dans les très petites communes, l'exécutif de la commune comme celui de tous les arrondissements est confié à un élu qui exerce ses fonctions à plein temps et jouit du statut de « fonctionnaire élu » soumis au statut de la fonction publique du *Land*. A ce titre, il se consacre exclusivement à sa fonction.

Par ailleurs, la plupart des membres des conseils municipaux et des conseils d'arrondissements sont des bénévoles qui exercent une activité professionnelle à titre principal.

5. Mesures de publicité

Le *Bundestag* publie sur son site Internet la biographie de chaque parlementaire qu'il met régulièrement à jour. Celle-ci contient un bref *curriculum vitae*, les responsabilités exercées au sein du Parlement ainsi que les données soumises à publicité classées dans les 8 rubriques suivantes :

- activité professionnelle antérieure ;
- activités rémunérées exercées en concomitance avec le mandat ;
- fonctions dans des entreprises ;
- fonctions dans des organismes ou établissements publics ;
- fonctions dans des associations, fédérations ou fondations ;
- conventions relatives à des activités ou des avantages patrimoniaux futurs ;
- participations dans des sociétés de personnes ou de capitaux ;
- et dons.

Les revenus associés aux activités des rubriques 2 à 6 qui dépassent 1 000 € par mois ou 10 000 € par an sont mentionnés par référence à un ordre de grandeur :

- niveau 1 : revenus compris entre 1 000 € et 3 500 € ;
- niveau 2 : revenus jusqu'à 7 000 €
- et niveau 3 : revenus supérieurs à 7 000 €.

Après chaque renouvellement du parlement, le *Bundestag* édite également le manuel officiel du *Bundestag* (*amtliches Handbuch des Deutschen Bundestag*) qui rassemble entre autres l'ensemble de ces biographies. Ce document est complété plusieurs fois au cours de la législature.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

BELGIQUE (Wallonie)

L'État fédéral belge compte trois communautés : française, flamande et germanophone ainsi que trois régions : la Wallonie, la Flandre et Bruxelles-Capitale. Dans la Communauté française et la région wallonne on compte deux niveaux de collectivités territoriales : la province et la commune.

La Wallonie est constituée de 5 provinces et de 262 communes.

La Communauté française est devenue la Fédération Wallonie-Bruxelles en mai 2011. On utilisera cependant la première appellation car l'essentiel des textes en vigueur y fait référence.

1. Données statistiques

Les données relatives au cumul des mandats sont publiées chaque année par la Cour des comptes belge sur la base des déclarations que lui adressent tous les titulaires de charges publiques, dans les conditions prévues par la loi (voir *infra*). En ce qui concerne les membres du Parlement Wallon la situation se présente comme suit.

LE CUMUL DES MANDATS AU PARLEMENT WALLON

Fonction de bourgmestre	Fonction d'échevin (exécutif communal)	Mandat de conseiller communal (assemblée délibérante communale)
29	14	24
soit 39 % du total du <i>Parlement wallon</i>	soit 19 % du total du <i>Parlement wallon</i>	soit 32 % du total du <i>Parlement wallon</i>

Source : *Moniteur belge*, vendredi 1^{er} août 2011, première édition

Sur ce total 2 membres du *Parlement wallon* (3 %) détiennent 2 mandats locaux et 63 membres (84 %) un seul mandat, 14 n'en détenant

aucun. Au total, 67 mandats sont donc détenus par 65 des 75 membres de cette assemblée soit 87 % des membres d'entre eux.

2. Mandat parlementaire national

- **Cumul de deux mandats parlementaires nationaux**

L'article 49 de la Constitution belge interdit de siéger à la fois à la Chambre des représentants et au Sénat.

- **Cumul d'un mandat parlementaire national et d'un mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (communautés ou régions)**

↳ Cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat de membre du parlement de communauté ou de région (parlement de la Communauté française ou parlement wallon)

Le mandat de membre d'un parlement de communauté ou de région est incompatible avec celui de membre de la Chambre des représentants et celui de sénateur.

Mais il existe un système de « double mandat » applicable à 21 sénateurs communautaires¹, dont :

- 10 désignés par le parlement de la Communauté flamande en son sein ;
- 10 désignés par le parlement de la Communauté française en son sein ;
- et 1 désigné par le parlement de la Communauté germanophone.

↳ Cumul d'un mandat parlementaire avec la fonction de membre d'un gouvernement de communauté ou de région (gouvernement de la Communauté française ou gouvernement wallon)

Les membres de la Chambre des représentants et les sénateurs, à l'exception des sénateurs communautaires, cessent immédiatement de siéger lorsqu'ils sont élus membres du gouvernement de la Communauté française ou du gouvernement wallon.

¹ Le Sénat compte un total de 71 sénateurs.

- **Cumul d'un mandat parlementaire national et d'un mandat dans une autre collectivité territoriale (province ou commune)**

↳ Province

Les membres de la Chambre des représentants ou du Sénat de Belgique ne peuvent appartenir ni aux assemblées délibérantes ni aux exécutifs provinciaux.

↳ Commune

Le mandat de membre de la Chambre des représentants ou de sénateur ne peut être cumulé avec plus d'une fonction exécutive rémunérée.

Sont considérés comme des fonctions exécutives rémunérées :

– celle de « bourgmestre, d'échevin et de président d'un conseil de l'aide sociale, quel que soit le revenu y afférent » ;

– toute fonction exercée « au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une communauté, d'une région, d'une province ou d'une commune, pour autant qu'elle confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme et quel que soit le revenu y afférent » ;

– et toute fonction exercée « au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une communauté, d'une région, d'une province ou d'une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 20 000 francs belges au moins (ce montant est adapté annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation) ».

Une disposition spécifique interdit aux 21 sénateurs communautaires (voir *supra*) d'exercer simultanément la fonction de bourgmestre ou d'échevin.

Le cumul avec un mandat de membre de l'assemblée délibérante communale est autorisé.

3. Mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (communauté ou région)

- **Cumul d'un mandat de membre du parlement de la Communauté française avec un mandat au parlement wallon**

Ce cumul est possible à une exception près : le mandat de membre du parlement de la Communauté française est incompatible avec celui de membre du parlement wallon lorsque le titulaire du mandat a « exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand¹ ».

- **Cumul d'un mandat de membre du parlement de la Communauté française ou du parlement wallon avec la fonction de membre du gouvernement de la Communauté française ou du gouvernement wallon**

Les membres du gouvernement de la Communauté française et ceux du gouvernement wallon sont élus respectivement par le parlement de la Communauté française et par le parlement wallon, pas nécessairement en leur sein. En règle générale, les parlementaires démissionnent une fois désignés ministres.

- **Cumul d'un mandat au parlement de la Communauté française ou au parlement wallon avec un mandat dans une autre collectivité territoriale (province ou commune)**

↳ Province

Les membres du parlement de la Communauté française ou du parlement wallon ne peuvent appartenir ni aux assemblées délibérantes, ni aux exécutifs provinciaux.

↳ Commune

L'article 24 bis § 2 ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que les membres du parlement wallon et du parlement de la Communauté française ne peuvent cumuler leur mandat avec plus d'une

¹ L'Etat fédéral compte trois communautés (française, flamande et germanophone). La communauté germanophone exerce ses compétences dans les communes de langue allemande. Elle a un parlement et un gouvernement.

fonction exécutive rémunérée. Les fonctions exécutives sont les mêmes que celles visées par l'interdiction de cumul faite aux parlementaires nationaux (voir *supra*).

En outre, le parlement de la région wallonne a adopté un décret spécial du 9 décembre 2010 motivé par le souci de n'être « ni des États généraux [des] villes, ni une assemblée déracinée de cette réalité première ».

En vertu de ce décret, à compter du prochain renouvellement du parlement wallon en 2014, il sera interdit aux trois quarts des membres d'un groupe politique de ce parlement de détenir une fonction au sein d'un exécutif communal.

Le groupe politique est constitué par le ou les membres du parlement élus sur une même liste lors des élections régionales.

La liste des membres constituant le quart du groupe autorisé à détenir une fonction est dressée lors du renouvellement du parlement wallon. Il s'agit, dans chaque groupe, du quart des membres qui ont été les mieux élus d'après le rapport établi pour chaque élu entre le nombre de votes nominatifs qu'il a obtenus et le nombre des suffrages valables exprimés dans sa circonscription.

Le quart des parlementaires wallons les mieux élus pourra donc détenir une fonction exécutive communale.

La Cour constitutionnelle a été saisie de recours contre le décret spécial du Parlement wallon précité. Les parties requérantes faisaient valoir que ce décret, en limitant le cumul du mandat de parlementaire wallon avec une fonction dans un exécutif communal contrevenait à l'article 24 bis § 2 ter de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

La Cour constitutionnelle a rejeté ces recours considérant que :

– le législateur wallon avait pu « juger nécessaire d'équilibrer la composition du Parlement wallon de façon à lui permettre à la fois de conserver un lien direct avec les réalités locales et d'éviter l'écueil du sous-régionalisme » ;

– pour « déterminer la proportion de membres autorisés à cumuler le mandat régional et le mandat local [...], le législateur jouit [...] d'un large pouvoir d'appréciation lui permettant notamment de chercher un compromis équilibré entre les différentes opinions en présence » ;

– « il n'apparaît pas que la proportion de trois quarts/un quart qu'il a retenue serait manifestement injustifiée » ;

– et enfin que le « critère retenu par le législateur wallon pour départager les membres du Parlement wallon qui seront autorisés à cumuler leur mandat avec [une fonction] au sein d'un collège communal et ceux qui ne seront pas autorisés à cumuler [le mandat et la fonction] [...] ne manque pas

de pertinence puisqu'il prend en considération la volonté qu'ont eue les électeurs d'accorder à ces élus une confiance particulièrement importante ».

Le cumul d'un mandat de membre du parlement de la Communauté française ou du parlement wallon avec un mandat dans l'assemblée délibérante communale est, quant à lui, autorisé.

- **Cumul des fonctions de membres du gouvernement de la Communauté française ou du gouvernement wallon avec un mandat dans une collectivité territoriale (province ou commune)**

↳ Province

Les membres d'un gouvernement régional ou communautaire ne peuvent pas faire partie des assemblées délibérantes et des exécutifs provinciaux ;

↳ Commune

Aucune disposition n'interdit le cumul d'un mandat de membre du gouvernement de la Communauté française ou du gouvernement wallon avec un mandat dans une assemblée délibérante ou une fonction dans un exécutif communal.

4. Mandat dans une autre collectivité territoriale

Les membres de l'exécutif provincial ne peuvent faire partie ni des assemblées délibérantes ni des exécutifs communaux.

Le code précité prévoit également qu'ils ne peuvent pas cumuler plus d'une fonction exécutive rémunérée définie comme :

– toute fonction exercée « au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une communauté, d'une région, d'une province ou d'une commune, pour autant que [cette fonction] confère davantage de pouvoir que la simple qualité de membre de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de cet organisme et quel que soit le revenu y afférent » ;

– et toute fonction exercée « au sein d'un organisme public ou privé, en tant que représentant de l'État, d'une communauté, d'une région, d'une province ou d'une commune, pour autant que le revenu mensuel brut imposable y afférent atteigne un montant de 500 euros au moins à l'indice pivot 138,01 du 1^{er} janvier 1990 (ce montant est adapté annuellement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation) ».

L'interdiction d'appartenir à ces organes communaux est étendue à tout conseiller communal, échevin ou bourgmestre ou leurs équivalents dans une collectivité de base d'un autre État membre de l'Union européenne.

5. Mesures de publicité

Sont tenus de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine en vertu de la loi et de la loi spéciale¹ du 2 mai 1995, les :

♦ **Parlementaires membres :**

- de la Chambre des représentants de Belgique ;
- du Sénat de Belgique ;
- et du Parlement wallon ;

♦ **Élus locaux :**

- bourgmestres ;
- échevins ;
- présidents des centres publics d'action sociale ;
- membres de l'exécutif provincial ;
- et membres des conseils d'administration et des comités de direction des structures intercommunales et interprovinciales.

Cette disposition a pour objet de favoriser « le respect du principe de l'égalité de traitement, ce qui veut dire que l'exercice d'une fonction ne peut, en aucun cas, injustement profiter à la personne qui l'exerce »².

La liste nominative, très détaillée, est publiée chaque année par la Cour des Comptes au *Moniteur belge*³.

¹ La liste comprend aussi des indications relatives aux fonctions des membres belges du Parlement européen et à celles dans les institutions flamandes et dans la communauté germanophone, aux fonctions exécutives non élues et aux fonctions administratives occupées par des hauts fonctionnaires et des collaborateurs des cabinets ministériels.

² Exposé des motifs de la proposition de loi relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine v. Documents parlementaires, Chambre des représentants, session ordinaire 1994-1995, n°1697/1, page 1.

³ V. *Moniteur belge*, du vendredi 1^{er} août 2011, première édition, 988 pages.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

ESPAGNE

L'Espagne est divisé en 17 communautés autonomes, 50 provinces et plus de 8 100 communes.

1. Données statistiques

Les fiches individuelles figurant sur le site du *Senado de España*¹ précisent les « charges publiques » exercées par ses membres² :

LE CUMUL DES MANDATS AU SENADO DE ESPAÑA

Membres de l'assemblée délibérante d'une autonomie (niveau d'une région)	Membre de l'assemblée délibérante d'une collectivité équivalent au département	Membre de l'assemblée délibérante, maire ou adjoint d'une collectivité équivalent à la commune
12	6	77
soit 5 % du total du <i>Senado de España</i>	soit 2 % du total du <i>Senado de España</i>	soit 29 % du total du <i>Senado de España</i>

Sur ce total, 7 membres du *Senado de España* (3 %) détiennent 2 mandats et 81 membres ont un seul mandat (30 %). Au total, ce sont donc 95 mandats qui sont donc détenus par 88 membres de cette assemblée soit 33 % des membres de cette assemblée.

Le cumul des mandats a augmenté depuis 2004 puisque le nombre des élus se trouvant dans cette situation n'était alors que de 72³. Ces éléments résultent du tableau qui figure *infra*.

¹ Elles ont été consultées le lundi 16 juillet 2012.

² Elles comprennent aussi bien les mandats dans des assemblées délibérantes de collectivités locales, les fonctions dans des exécutifs locaux et au sein de certaines personnes morales de droit public.

³ Selon la *Federación española de municipios y provincias*.

Évolution de la présence locale au Parlement									
Partis politiques	Congrès des députés			Sénat			Total		
	2004	2008	2011	2004	2008	2011	2004	2008	2011
Total	58	53	63	72	66	79	130	119	142

Source : *Federación española de municipios y provincias*

2. Interdictions de cumul

- **Cumul de deux mandats parlementaires**

Nul ne peut être simultanément député et sénateur.

- **Cumul d'un mandat parlementaire national et d'un mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative**

Un député ne peut être membre de l'assemblée délibérante d'une communauté autonome alors qu'un sénateur peut cumuler les deux fonctions (58 sénateurs sont désignés par les communautés autonomes dans l'assemblée dont le mandat a débuté en 2011, tandis que 200 sont élus au suffrage universel direct).

La loi permet à un député de se présenter à l'élection à l'assemblée délibérante d'une communauté autonome. S'il est élu, il doit choisir entre les deux fonctions.

- **Cumul d'un mandat parlementaire national et d'un mandat dans une collectivité territoriale**

La Commission du *Congreso de los diputados* sur le statut des députés estime que « les fonctions locales ne sont pas incompatibles avec celles de député si, en les exerçant, on ne contrevient pas au principe d'exercice à temps complet (*dedicación absoluta*) des tâches parlementaires » et que, par conséquent, les députés ne peuvent « exercer les fonctions locales à temps complet ni percevoir de rétribution à ce titre hormis des indemnités (*dietas*) pour participation à des réunions des organes locaux ».

Elle ajoute que doit être « entendue comme incluse dans l'exercice des fonctions représentatives locales la participation à d'autres entités locales telles que des associations de communes (*mancomunidades*) et des organismes de coopération intercommunale (*consorcios*), dans les organismes publics

locaux en qualité de représentants locaux, sans que cette possibilité puisse comporter l'appartenance à des entreprises à participation publique majoritaire, directe ou indirecte »¹ prohibées par la loi.

En effet, la loi sur le régime électoral général prévoit que :

– les sénateurs désignés par les communautés autonomes ne percevront que l'indemnité afférente à leur fonction au *Senado*, sauf s'ils optent pour l'indemnité de membre de l'assemblée délibérante de la communauté autonome à laquelle ils appartiennent ;

– et que les députés, exerçant leur mandat à temps complet, ne pourront percevoir de rémunération au titre d'autres fonctions.

Les éventuelles inéligibilités et incompatibilités instituées entre mandats territoriaux par les législations autonomiques ne sont pas étudiées dans la présente note.

3. Mesures de publicité

Le site Internet du Sénat espagnol publie la liste des « charges publiques » exercées par chacun de ses membres.

¹ *Dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados sobre declaración de actividades de Excmos. Sres Diputados (Número de expediente 042/000011), p. 3.*

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

ITALIE

L'Italie compte 20 régions, 110 provinces et plus de 8 092 communes.

Dans ce pays, la proportion des députés et celle des sénateurs qui cumulent un mandat national avec au moins un mandat local est de 13 %¹.

1. Mandat parlementaire national

- **Cumul de deux mandats parlementaires nationaux**

Nul ne peut être simultanément député et sénateur.

- **Cumul d'un mandat parlementaire national et d'un mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (*regione*)**

Nul ne peut être simultanément député ou sénateur et membre de l'assemblée délibérante d'une région (le président de l'exécutif régional fait aussi partie de cette assemblée).

- **Cumul d'un mandat parlementaire national et d'une fonction dans une collectivité territoriale**

Les présidents des organes exécutifs des provinces et les maires des communes de plus de 20 000 habitants sont déchus de leur fonction s'ils signent une déclaration de candidature aux élections à la Chambre des députés ou au Sénat².

Par une décision 277/2011 du 17 octobre 2011, La Cour constitutionnelle a jugé que les dispositions de la loi du 15 février 1953,

¹ Selon l'hebdomadaire *Il punto*, cité par www.giornaltissimo.com, mis à jour le 11 mars 2010.

² Une telle déclaration de candidature figure dans la liste des documents nécessaires pour mettre en œuvre la procédure de présentation de la candidature, par un nombre d'électeurs qui varie selon la population de la commune.

prévoyant l'inéligibilité des maires de communes de plus de 20 000 habitants aux fonctions de parlementaire sans préciser que, de façon symétrique, les parlementaires étaient inéligibles aux fonctions de maire de communes de 20 000 habitants, étaient contraires à la constitution.

De leur côté, revenant sur une pratique ancienne, les commissions des élections des deux chambres, qui sont juges de l'éligibilité de leurs membres, ont, en décembre 2011 puis en janvier 2012, estimé qu'il ne leur revenait pas, dans le silence de la loi, d'étendre l'inéligibilité prévue pour les maires des communes de plus de 20 000 habitants aux parlementaires.

Toutefois, l'article 13 du décret-loi n° 138 du 13 août 2011 a prévu qu'à compter de la prochaine législature, les mandats de député et de sénateur, de même que les fonctions de (Premier) ministre et de secrétaire d'État, seront incompatibles avec les fonctions électives monocratiques (présidents de région, de province et maires qui sont élus au suffrage universel direct en Italie) dans des collectivités de plus de 5 000 habitants.

2. Mandat dans une collectivité dotée d'une compétence législative (*regione*)

♦ Droit national

L'article 65 du décret législatif n° 267 du 18 août 2000 portant texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales (*enti locali*) institue une incompatibilité entre les mandats dans l'organe délibérant d'une région et les fonctions de :

- président et de membre d'un exécutif provincial situé dans cette région ;
- et de maire ou de membre de l'exécutif d'une commune située dans cette région.

Ces dispositions demeurent en vigueur pour chaque région ordinaire tant qu'elle n'a pas, dans la limite des principes fondamentaux des lois de la République dont la Cour constitutionnelle contrôle le respect, édicté une législation régionale sur ce sujet. En effet, l'article 122 de la constitution, qui résulte de la loi constitutionnelle du 22 novembre 1999, prévoit que les inéligibilités et incompatibilités relatives aux mandats régionaux sont régies par la loi régionale dans les 15 régions à statut ordinaire. Le régime applicable dans les 5 régions à statut spécial relève, quant à lui, de règles spécifiques.

♦ *Cas des régions ordinaires*

Plusieurs régions ont adopté des lois spécifiques en la matière, dont les Abruzzes, les Pouilles et le *Lazio*.

Sont inéligibles en vertu de la loi régionale n° 51 du 30 décembre 2004 de la région des Abruzzes aux fonctions de président de l'exécutif et de membre de l'assemblée délibérante régionale :

- les présidents et les membres de l'exécutif des provinces de cette région ;
- et les maires des communes de plus de 5 000 habitants qui en font partie.

La loi régionale des Pouilles n° 2 du 28 janvier 2005 prévoit que sont inéligibles aux fonctions de président de la région et de membre de l'assemblée délibérante les présidents des provinces et les maires des communes qui font partie de la région.

La loi régionale du *Lazio* n° 3 du 15 janvier 2005 dispose que sont inéligibles aux fonctions de président de région et de membre de l'assemblée délibérante régionale, les présidents des provinces de la région et les maires des communes chefs-lieux de ces provinces. L'inéligibilité disparaît s'ils abandonnent cette première fonction au plus tard le jour fixé pour la présentation des candidatures à la seconde.

La Cour constitutionnelle a déclaré non-conforme à la constitution, par ses décisions :

- n° 201/2003, une loi régionale de la Lombardie qui avait limité l'incompatibilité avec les mandats régionaux aux fonctions de maires et de membres de l'exécutif des communes chefs-lieux de province et aux communes de plus de 100 000 habitants, considérant que la règle de non cumul était, *ipso facto*, devenue l'exception ;

- n° 310/2011, une loi régionale de Calabre qui avait supprimé toute restriction au cumul d'un mandat régional et d'un mandat provincial ou communal, considérant que la loi doit prévoir des dispositions de nature à éviter les effets qui peuvent résulter de l'union dans une même personne de ces fonctions sur « la distinction des champs politico-administratifs des institutions locales ainsi que sur l'efficacité et l'impartialité des fonctions ».

♦ *Cas des régions à statut spécial*

Plusieurs des cinq régions à statut spécial¹ sont, en matière d'inéligibilité, soumises à des dispositions constitutionnelles spécifiques ou ont adopté, en vertu de la compétence particulière que leur confère la constitution dans ce domaine, des lois spécifiques tendant à interdire le cumul des mandats.

La loi constitutionnelle n° 3 du 26 février 1948 portant statut spécial pour la Sardaigne dispose que le mandat à l'assemblée délibérante de la région est incompatible avec la fonction de maire d'une commune de plus de 10 000 habitants.

La loi régionale de Sicile 29/1951 modifiée dispose que sont inéligibles aux mandats à l'assemblée délibérante de la région :

- les présidents et les membres des exécutifs des provinces qui la composent ;
- et les maires et les membres de l'exécutif des communes de plus de 20 000 habitants.

Elle ne prévoit pas d'incompatibilité du même ordre. Par une décision 67/2012 la Cour constitutionnelle a déclaré non-conforme à la constitution une loi de la Sicile n° 31 du 24 juin 1986 précisément parce qu'elle ne prévoyait pas d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, alors même que l'accès à ces fonctions s'avère entaché d'inéligibilité en vertu d'un autre texte.

La loi constitutionnelle n° 1 du 31 janvier 1963 portant statut spécial du Frioul-Vénétie Julienne a institué une incompatibilité entre le mandat à l'assemblée délibérante de cette région et celui de membre de l'assemblée délibérante d'une province et la fonction de maire d'une commune de plus de 10 000 habitants.

Enfin, la loi provinciale de la province autonome de Trente n° 2 du 5 mars 2003 et le décret du président du conseil régional de la province autonome de Bolzano 2/1987 rendent incompatible le mandat de membre de l'assemblée délibérante de la région Trentin-Haut-Adige avec les fonctions de chef ou de membre de l'exécutif ou de membre de l'assemblée délibérante d'une autre collectivité locale (l'équivalent du conseil régional de cette province autonome est composé des conseils provinciaux de la province de Trente, d'une part, et de Bolzano, d'autre part).

¹ Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut Adige et Vallée d'Aoste.

3. Mandat dans une collectivité territoriale

Sont inéligibles aux fonctions de maire, président de province, conseiller municipal, provincial et de fraction de commune (*circostrizione*), les maires, présidents de provinces, conseillers communaux, provinciaux et de fraction de commune qui détiennent une fonction du même type dans une autre province, une autre commune ou une autre fraction de commune, sauf si les fonctions qu'ils exercent cessent au moins 180 jours avant la date de fin du mandat dans ces collectivités.

Le mandat de conseiller provincial, communal ou dans une fraction de commune sont également incompatibles avec les mêmes mandats dans une autre de ces collectivités.

4. Mesures de publicité

Le ministère de l'Intérieur italien tient à jour une base de donnée des élus locaux (*anagrafe degli amministratori locali*) qui permet de trouver les noms des élus régionaux, provinciaux et communaux par région, province et communes. Elle comprend des statistiques, pour chacun de ces trois niveaux d'administration, sur la répartition par sexe et sur le niveau d'études mais ne fournit pas de statistiques sur le cumul des mandats.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

PAYS-BAS

Les Pays-Bas comptent 12 provinces et 318 communes.

Pour la législature en cours :

– 8 membres de l'équivalent de l'Assemblée nationale, la Seconde Chambre des États généraux, sont titulaires d'un mandat municipal, et 1 d'un mandat dans une assemblée provinciale soit 6 % des 150 membres de cette assemblée¹ ;

– 1 membre de la première Chambre des États Généraux, équivalent du Sénat, qui compte 75 membres est membre de l'assemblée délibérante d'une province, soit 1,33 %².

Les maires et les commissaires de la Reine qui président l'exécutif des communes et des provinces sont des fonctionnaires nommés par celle-ci.

Les fonctions de membre de l'assemblée délibérante de ces collectivités sont incompatibles avec l'appartenance à leur exécutif.

1. Mandat parlementaire national

- **Cumul de deux mandats parlementaires**

Nul ne peut être simultanément membre de la Première chambre et membre de la Seconde chambre des États généraux.

- **Cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat dans une collectivité territoriale**

Le mandat de membre de l'une des deux chambres précitées peut être cumulé avec celui de membre de l'assemblée délibérante d'une province ou d'une commune.

¹ V. *Nevenfunctiesoverzicht Tweede Kamer der Staten-Generaal 2012*.

² Selon les données figurant sur le site Internet de cette assemblée, consulté le 16 juillet 2012.

2. Mandat dans une collectivité territoriale

Un membre de l'assemblée délibérante d'une province ne peut être ministre ou secrétaire d'État (il peut être membre de l'assemblée délibérante d'une commune et membre de l'une des deux chambres du Parlement).

Un membre de l'assemblée délibérante d'une commune ne peut être :

– membre de la commission permanente (*gedeputeerde staten*) d'une province (il a en revanche le droit d'être membre de l'assemblée délibérante d'une province) ;

– ministre ou secrétaire d'État ;

– membre d'un conseil d'arrondissement créé au sein de cette commune.

3. Mesures de publicité

Une liste des différents mandats détenus par les membres de la Seconde Chambre des États-généraux, équivalent de l'Assemblée nationale, est publiée chaque année et mise à jour périodiquement sur le site Internet de cette assemblée. Elle précise les différents mandats et fonctions « annexes » publiques ou privés occupés.

Le site Internet de la première chambre des États généraux publie la liste des mandats détenus par ses membres.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

PORTUGAL

Le Portugal est divisé en 308 « municipalités » (*municípios*) qui comprennent elles-mêmes 4 257 « paroisses » (*freguesias*) que l'on désignera sous le terme de « communes » dans les développements qui suivent.

Il a un Parlement monocaméral, l'*Assembleia da República*, dont 80 des 230 membres sont titulaires de fonctions locales (35 %).

1. Mandat parlementaire national

Le mandat de député est incompatible avec celui de membre du gouvernement d'une région autonome¹ et les fonctions de président, vice-président ou membre à temps complet – responsable d'une compétence donnée – ou à mi-temps d'un exécutif municipal.

2. Mandat dans une collectivité territoriale

Un membre de l'exécutif d'une collectivité locale, qui exerce sa fonction à temps complet ou partiel, doit faire part de toute autre activité au Tribunal constitutionnel et à l'assemblée de la municipalité (*município*), lors de la première réunion qui suit son installation.

Dans un avis rendu le 20 septembre 1994, la *Procuradoria-geral da República*, statuant en formation consultative à la demande du Gouvernement a estimé que les incompatibilités avaient pour but :

- d'assurer l'impartialité des personnes ;
- de garantir qu'elles se dédient de façon adéquate aux fonctions publiques qui leur incombent.

¹ Il existe deux régions autonomes au Portugal, l'archipel des Açores et celui de Madère.

Enfin une fonction dans un organe exécutif d'une collectivité locale est incompatible avec une fonction dans l'exécutif d'une région autonome.

3. Mesures de publicité

Le site Internet de l'*Assembleia da República* publie la liste des mandats détenus par chaque membre de celle-ci.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

ROYAUME-UNI (Angleterre)

L'Angleterre compte 103 collectivités territoriales dont les compétences sont exercées, en règle générale, à un niveau unique ou à deux niveaux, conseil de comté ou conseil de district (voir *infra*). Londres a un régime particulier.

D'après le registre des intérêts financiers publié par la Chambre des Communes le 30 avril 2012, sur les 650 membres que compte celle-ci, 9 ont un mandat électif de conseiller d'une autorité locale. Un seul d'entre eux exerce des fonctions exécutives au sein du conseil dont il est membre (voir *infra*).

Cette monographie ne prend pas en compte la Chambre des Lords, assemblée nommée, composée actuellement d'environ 700 pairs à vie, 26 archevêques et évêques et 92 pairs héréditaires. Une réforme est actuellement à l'étude qui propose notamment de réduire cette assemblée à 240 membres élus et 60 membres nommés.

1. Mandat parlementaire national

- **Cumul d'un mandat de membre de la Chambre des Communes avec la fonction de Premier ministre**

Le Premier ministre est le chef du parti majoritaire à la Chambre des Communes. Il cumule sa fonction de chef de l'exécutif avec son mandat parlementaire.

Les ministres¹, qui sont le plus souvent choisis parmi les parlementaires, cumulent également leur fonction ministérielle avec leur mandat à Westminster.

¹ Des limites légales ont été posées au nombre de ministres qui peuvent siéger à la Chambre des Communes (95) et des personnes qui peuvent être rémunérées sur le budget alloué au Gouvernement (109). Ces limites devraient être revues à la baisse pour tenir compte de la réduction du nombre de membres de la Chambre des Communes de 650 à 600 aux élections législatives de 2015.

- **Cumul d'un mandat de membre de la Chambre des Communes et de membre de la Chambre des Lords**

Ce cumul est impossible compte tenu du mode de désignation des lords (voir remarque liminaire).

- **Cumul d'un mandat de membre de la Chambre des Communes avec un mandat électif local**

L'organisation des collectivités territoriales anglaises résulte de la loi de 1972 sur le gouvernement local modifiée. Ce texte avait créé deux niveaux de collectivités : l'un supérieur (comtés) et l'autre inférieur (districts). Les lois postérieures ont modifié cette architecture de sorte que, désormais, sur environ la moitié du territoire, en particulier dans les agglomérations les plus importantes, existe une seule strate de collectivités, tandis que, sur l'autre moitié, l'organisation résultant de la loi de 1972 subsiste. Dans certaines régions, la subdivision inférieure des paroisses s'est en outre maintenue. Londres a un régime particulier.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de 2000 sur le gouvernement local, les collectivités locales étaient dirigées par un conseil d'élus. La réforme de 2000 a séparé les fonctions exécutives et les fonctions délibératives au sein de ce conseil en distinguant les élus membres de l'exécutif des autres et a incité les collectivités locales à faire le choix entre plusieurs modalités de gouvernance dont un maire élu directement assisté par un cabinet élu parmi les membres de l'assemblée locale. La loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*) prévoit qu'à l'avenir le chef de l'exécutif des autorités locales (*local authority*) devra être soit une personne directement élue au suffrage universel direct par les citoyens, soit un élu au sein du conseil parmi les conseillers et par ceux-ci.

Lors des dernières élections locales de mai 2012, 15 maires ont été élus directement au suffrage universel dans les plus grandes villes anglaises en plus du maire de Londres.

Il n'existe pas d'incompatibilité entre un mandat parlementaire et les fonctions de maire élu ou de conseiller de comté, de district ou de paroisse. Un parlementaire peut être à la fois membre d'un conseil de comté et d'un conseil de district dans une collectivité à deux niveaux.

2. Mandat dans une collectivité territoriale

Un membre d'un conseil de comté peut également être membre d'un conseil de district dans une collectivité à deux niveaux.

La loi de 2011 précitée rend incompatible depuis le 9 mars 2012, la fonction de maire élu avec celle de conseiller dans la même collectivité. Un candidat qui remporterait ces deux élections verrait son mandat de conseiller réputé vacant.

En revanche, un conseiller d'une collectivité locale A peut être conseiller ou maire élu d'une collectivité locale B.

3. Mesures de publicité

La Chambre des Communes publie sur son site internet les biographies de chacun de ses membres qui mentionnent notamment le(s) mandat(s) de conseiller (*councillor*) détenu(s).

Elle ne tient pas de registre faisant apparaître la liste des mandats et fonctions détenus par chaque parlementaire mais un registre des intérêts financiers mentionnant, notamment, les sommes perçues pour l'exercice de chaque mandat public. Mis à jour régulièrement, celui-ci figure sur le site Internet du Parlement. Ce registre fait également l'objet d'une publication annuelle.



Au Royaume-Uni, la question du double mandat (*dual mandate*) est aussi évoquée à propos des membres du Parlement écossais, de l'Assemblée nationale galloise ou de l'Assemblée nord-irlandaise qui siègent également au Parlement britannique. Après les élections du 5 mai 2011, ce cumul était inexistant en Écosse (0 sur 129 membres) et quasi-inexistant au Pays de Galles (1 lord sur 60 membres) alors qu'il était plus répandu en Irlande du Nord (9 parlementaires de la Chambre des Communes et 1 lord sur un total de 108 membres) en dépit d'une recommandation du Comité sur les normes de la vie publique en date de novembre 2009 qui demandait la fin de ce type de cumul « idéalement » aux prochaines élections de mai 2011.

Le cumul d'un mandat parlementaire à Édimbourg ou à Cardiff avec un mandat local de conseiller est très peu répandu. Après les élections locales de mai 2012, il était inexistant en Écosse et quasi-inexistant au Pays de Galles (4 parlementaires). L'Irlande du Nord a instauré en avril 2012 une réduction de l'indemnité de conseiller local de deux-tiers applicable aux titulaires de doubles mandats (cumul avec un mandat de membre de l'Assemblée nord-

irlandaise, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes) et annoncé l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire régional avec celui de conseiller en avril 2014.

LE CUMUL DES MANDATS ÉLECTORAUX ET DES FONCTIONS ÉLECTIVES

ANNEXE

ALLEMAGNE

- **Textes constitutionnels et législatifs**

Grundgesetz für das Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949
Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Constitution du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie

Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Constitution du Land du Bade-Wurtemberg

Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Loi sur les parlementaires du *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, 18.02.1977
loi sur le situation juridique des membres du *Bundestag* du 18 février 1977

Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR)
Règlement intérieur du *Bundesrat*

- **Autres documents**

Olivier Caille « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères »
dans *Revue du droit public*, n°6-2000 pages 1702-1742

Site Internet du *Bundestag*

BELGIQUE

- **Textes constitutionnels et législatifs**

Constitution belge du 17 février 1974 modifiée

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

Loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des chambres législatives

Loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

Loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004

Décret spécial du Parlement wallon du 9 décembre 2010 limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon

- **Autres documents**

Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 81/2012 du 28 juin 2012, sur le décret spécial de la région wallonne limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon

Cour des Comptes, Publication en exécution de l'article 7, des lois spéciale et ordinaire du 26 juin 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (septième année d'application) dans *Moniteur belge*, du vendredi 1^{er} août 2011, première édition, pages 4659-47046

Site Internet de l'Union des villes et communes de Wallonie :
www.uvcw.be

ESPAGNE

- **Textes constitutionnels et législatifs**

Constitución española de 1978
constitution espagnole de 1978

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio 2007, del Régimen Electoral General
loi organique n° 5/1985 du 19 juin 2007, sur le régime électoral général

- **Autre document**

Dictamen de la Comisión del Estatuto del los Diputados sobre declaración de actividades de Excmos. Sres Diputados (Número de expediente 042/000011), dans Cortes Generales, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, pleno y diputación permanente, año 2012, X legislatura, núm. 46, p. 3.

Appréciation de la Commission sur le statut des députés sur la déclaration des activités de ceux-ci [...]

FRANCE

- **Texte législatif**

Code électoral, articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 et L.O. 297

- **Autre document**

Conseil constitutionnel, décision 2000-426 DC du 30 mars 2000

ITALIE

- **Textes constitutionnels et législatifs**

Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n° 3, Statuto speciale per la Sardegna
loi constitutionnelle n° 3 du 26 février 1948 portant statut spécial pour la Sardaigne

Legge costituzionale 31 gennaio 1963 n° 1, Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia
loi constitutionnelle n° 1 du 31 janvier 1963, Statut spécial de la Région Frioul-Vénétie Julienne

Legge 23 aprile 1981, n° 154 norme in materia di ineligibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale

loi n° 154 du 23 avril 1981 portant normes en matière d'inéligibilité et d'incompatibilité aux charges de conseiller régional, provincial, communal et infra communal et en matière d'incompatibilité des employés du service sanitaire national

legge della Regione siciliana 24 giugno 1986, n° 31 (Norme per l'applicazione nella Regione siciliana della legge 27 dicembre 1985, [...] in combinato disposto con la legge della Regione siciliana 26 agosto 1992, n° 7

(Norme per l'elezione con suffragio popolare del Sindaco. Nuove norme per l'elezione dei consigli comunali, [...])

loi de la région Sicile n° 31 du 24 juin 1986, règles pour l'application dans la région Sicile de la loi du 27 décembre 1985 [...] dispositions combinées avec la loi de la région de Sicile n° 7 du 26 août 1992, portant normes pour l'élection au suffrage populaire du maire. Nouvelles règles pour l'élection des conseillers communaux [...]

Decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

décret législatif n° 267 du 18 août 2000 portant texte unique des lois sur l'organisation des collectivités locales

Legge regionale [Abruzzo] 30 dicembre 2004 n° 51, disposizioni in materia di ineligibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale

loi régionale [Abruzzes] n° 51 du 30 décembre 2004, dispositions en matière d'inéligibilité et de déchéance du mandat de conseiller régional

Legge regionale [Puglia] 28 gennaio 2005 n° 2, norme per l'elezione del consiglio regionale e del presidente della giunta regionale

loi régionale [Pouilles] n° 2 du 28 janvier 2005, règles pour l'élection de l'assemblée délibérante et du président de l'exécutif régional

Decreto legislativo 11 aprile 2006, n° 198, codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n° 246

décret législatif n° 198 du 11 avril 2006, portant code de l'égalité des chances entre hommes et femmes en vertu de l'article 6 de la loi n° 246 du 28 novembre 2005

- **Autres documents**

Corte costituzionale, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, sentenza 201/2003

Cour constitutionnelle, examen de constitutionnalité à titre principal, décision n° 201/2003

Corte costituzionale, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, sentenza 310/2011

Cour constitutionnelle, examen de constitutionnalité à titre principal, décision n° 310/2011

Sites Internet :

– du Senato della Repubblica ;

– du ministère de l'Intérieur, base de données sur les élus locaux (*anagrafe degli amministratori locali*) :

<http://amministratori.interno.it/AmmStat.htm>

PAYS-BAS

- **Textes législatifs**

Gemeentewet
loi communale

Provinciewet
loi sur les provinces

- **Autres documents**

Nevenfunctiesoverzicht Tweede Kamer der Staten-Generaal 2012, Laast bijgewerkt op 8 juni 2012
aperçu sur les fonctions secondaires de la Seconde chambre des Etats généraux, dernière mise à jour, 8 juin 2012

Sites Internet :

- de la Première Chambre des Etats généraux, *Eerste Kamer* ;
- du Conseil pour les élections, *Kiesraad*

PORTUGAL

- **Textes législatifs**

Estatuto dos deputados, lei n° 7/93 de 1 de Março com as alterações [...]
statut des députés, loi n 7/93 du 1^{er} mars 1993 modifiée

Lei orgânica n° 1/2001 de 14 de Agosto alterada pela lei orgânica n° 5-A/2001 de Novembro e lei orgânica n° 3/2005 de 29 de Agosto, Lei que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais
loi organique n° 1 du 14 août 2001 modifiée par les lois organiques n° 5-A/2001 de novembre et n° 2/2005 d'août, régissant l'élection des titulaires des organes des collectivités locales

Lei n° 64/93 de 26 de Agosto 1993, Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos
Loi n° 64/93 du 26 aout 1993 relative au régime juridique des incompatibilités et des interdictions pour les titulaires de charges politiques et de hautes charges publiques

- **Autre document**

*Parecer do conselho consultivo da Procuradoria-geral da República do
20 Setembro 1994*

avis du conseil consultatif [...]

ROYAUME-UNI (Angleterre)

- **Textes législatifs**

Local Government Act 1972

loi de 1972 sur le gouvernement local

Local Government Act 2000

loi de 2000 sur le gouvernement local

Localism Act 2011

loi de 2011 sur l'organisation locale