

N° 179

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès verbal de la séance du 15 décembre 1990

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à interdire le cumul de certaines fonctions électives  
par les députés et par les sénateurs,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul LORIDANT, Germain AUTHIÉ, Jacques BELLANGER, Pierre BIARNES, Jacques CARAT, Claude CORNAC, Marcel COSTES, Marcel DEBARGE, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Jean-Luc MÉLENCHON, Louis PERREIN, Louis PHILIBERT, Claude SAUNIER, Franck SÉRUSCLAT et Marcel VIDAL,

Sénateurs

*(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du régime électoral et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les délais prévus par le Règlement.)*

*Parlement — Localisations — Elections — Incompatibilités — Maires — Présidents de conseil général  
Présidents de conseil régional*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Chaque député appartient à la nation entière. »

Par ces mots élémentaires, l'article 29 de la Constitution du 24 juin 1793 établissait un nouveau contrat inaliénable entre le peuple souverain et ses représentants

Dans la tradition républicaine, ce principe ne s'est jamais démenti. Bien que désigné au sein de circonscriptions particulières, chaque élu de la nation, député ou sénateur, n'a d'autre mandat que celui de représenter l'ensemble de ses concitoyens dans les institutions à l'intérieur desquelles il s'applique à élaborer et à voter la loi au profit du bien commun. De même, se doit-il de contrôler l'action des gouvernements au regard de la volonté générale exprimée par le suffrage universel.

La tâche est noble, mais elle est rude.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner si les travaux parlementaires exigent des membres composant nos assemblées, nationale et sénatoriale, une rigueur à toute épreuve, une vigilance de tous les instants et une présence constamment affirmée quand il leur est expressément demandé par le corps social d'être les garants des droits et devoirs indéfectibles de l'homme et du citoyen.

Aussi, la sérénité s'impose-t-elle au représentant de la nation dont on espère qu'il se tienne éloigné de toute action alimentée par divers groupes de pression. A cet effet, la loi a déjà prévu ce genre de déviation possible en composant un régime assez large d'incompatibilités.

Les lois « anticumuls » de 1985 ont renforcé ce dispositif en « permettant notamment aux élus d'assumer pleinement leurs fonctions et en assurant un peu mieux l'harmonisation des différents pouvoirs de notre démocratie » comme le soulignait à l'époque notre éminent collègue, Marcel Deburge.

Assurer la séparation des pouvoirs. Assurer la liberté de l'électeur en empêchant les titulaires de certaines fonctions électives de profiter de l'influence qu'ils ont acquise du fait de celles-ci dans telle ou telle circonscription. Assurer l'indépendance des parlementaires à l'égard des intérêts catégoriels ou privés ou vis-à-vis des gouvernements. Enfin,

assurer une plus grande disponibilité des parlementaires dans l'exercice de leur mandat en évitant une dispersion de plus en plus mal comprise de l'opinion : tels sont les enjeux à la fois pour un meilleur fonctionnement de la démocratie et pour un renforcement de la confiance du citoyen vis-à-vis de ses élus.

Cependant, trop de parlementaires cumulent encore leur mandat national avec une ou plusieurs importantes fonctions électives locales.

Assumer son mandat dans sa plénitude, c'est essentiellement disposer du temps nécessaire pour étudier les textes législatifs car ceux-ci sont de plus en plus nombreux et complexes et, les modalités du contrôle de l'exécutif de plus en plus diversifiées.

Il serait grave pour l'avenir de l'institution parlementaire que l'exercice du mandat puisse apparaître aux yeux de l'opinion comme une activité annexe. Parce que volontiers critique vis-à-vis des hommes et femmes publics, le citoyen demeure attaché au rôle actif et prépondérant du député comme du sénateur.

Or, en rupture avec une longue tradition centralisatrice, elle-même incitatrice au cumul des mandats, les lois de 1982 ont favorisé une réelle extension du champ des compétences des collectivités locales. Aujourd'hui, les communes, les départements et les régions ont acquis une indépendance qui fait de leurs maires ou de leurs présidents, de puissants chefs d'exécutifs aux pouvoirs très étendus. Il est évident, par ailleurs, que ces fonctions, qui impliquent la préparation et l'exécution des délibérations des assemblées locales et, plus généralement l'animation de la politique de ces dernières, ne peuvent être que très prenantes. Au nom de l'efficacité, il semble donc peu souhaitable de les cumuler avec d'autres mandats ou fonctions électives à caractère national.

C'est notamment pour ces raisons que deux présidents de conseils généraux, MM. Rodolphe Pesce et Alain Carignon, ont récemment montré la voie en renonçant à leurs fonctions de parlementaires, privilégiant ainsi leur tâche de président de l'exécutif départemental.

Il paraît d'autant plus souhaitable de limiter ce type de cumul que le maire d'une grande ville, le président d'un conseil général ou d'un conseil régional se trouvant au cœur d'un dispositif où se rencontrent de multiples intérêts catégoriels, s'ils venaient à superposer à leurs fonctions locales un mandat national, la puissance additionnée de leurs pouvoirs feraient d'eux des personnages totalement incontournables et le sens des lois s'en trouverait alors profondément modifié. Nous devons donc prendre garde à bannir ce risque au profit d'une meilleure organisation de notre démocratie.

En conséquence, il convient d'interdire, à priori, toute dérive de type oligarchique du fonctionnement des institutions de la République.

En contrepartie de quoi, mais c'est l'objet d'une proposition de loi ordinaire (Sénat n° 180 [90-91]) qui vous est proposé en complément de cette proposition de loi organique, il est appliqué aux maires de communes de plus de 100 000 habitants ainsi qu'aux présidents d'exécutifs locaux, une extension de certaines prérogatives liées normalement au mandat des parlementaires. Ces dispositions sont directement inspirées des récentes propositions relatives au statut de l'élu annoncées par Marcel Debarge.

L'article premier de la présente proposition de loi organique précise les fonctions électives concernées par l'extension du régime des incompatibilités. Bien entendu, par le jeu de l'article L.O. 297 du code électoral ces dispositions s'appliquent aux sénateurs.

De même, les présidents de chambres consulaires qui collectent des fonds d'origine fiscale ou parafiscale, gèrent souvent des équipements publics importants (aéroports, ports, centres d'apprentissage, gares routières...) et sont au centre d'intérêts socioprofessionnels ou catégoriels ne devraient plus prétendre à l'exercice d'un mandat parlementaire sauf à renoncer à l'exercice d'une fonction exécutive dans les instances concernées.

Tels sont, Mesdames et Messieurs, les motifs de cette proposition de loi organique qu'il vous est demandé d'adopter.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### Article premier.

Après le premier alinéa de l'article L.O. 141 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, le mandat de député est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction électorale énumérée ci-après : président de conseil général, président de conseil régional, président de l'assemblée territoriale du territoire de Polynésie française, président de l'assemblée territoriale du territoire des îles Wallis-et-Futuna, président du congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances, président du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon, président du conseil général de Mayotte, maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus. »

### Art. 2.

Il est ajouté à l'article L.O. 146 du code électoral un 6° ainsi rédigé :

« 6° les chambres de commerce et de l'industrie, les chambres d'agriculture, les chambres des métiers ».

### Art. 3.

La présente loi entrera en vigueur un an après sa publication.