

---

## Vers la fin d'un symbole du pouvoir local ? Le cumul des mandats

Messaoud Saoudi

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/cjm/214>

DOI : [10.4000/cjm.214](https://doi.org/10.4000/cjm.214)

ISSN : 2553-9221

### Éditeur

Université Jean Moulin - Lyon 3

### Référence électronique

Messaoud Saoudi, « Vers la fin d'un symbole du pouvoir local ? Le cumul des mandats », *Cahiers Jean Moulin* [En ligne], 2 | 2016, mis en ligne le 05 décembre 2016, consulté le 07 mars 2022. URL : <http://journals.openedition.org/cjm/214> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cjm.214>

---



*Cahiers Jean Moulin* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

# Cahiers Jean Moulin

**Cahiers Jean Moulin**

ISSN : 2553-9221

Éditeur : Université Jean Moulin Lyon 3

**2 | 2016**

**Le mandat**

## **Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 3.0 FR

Vous êtes autorisé à :

**Partager** — copier, distribuer et communiquer le document par tous moyens et sous tous formats

**Adapter** — transformer et créer à partir du document

L'Auteur ne peut retirer les autorisations concédées par la licence tant que vous appliquez les termes de cette licence.

Selon les conditions suivante :



**Attribution** — Vous devez créditer l'article, intégrer un lien vers la licence et indiquer si des modifications ont été effectuées au texte et aux images. Vous devez indiquer ces informations par tous les moyens raisonnables, sans toutefois suggérer que l'Auteur·rice vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé son article.

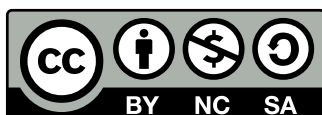


**Pas d'Utilisation Commerciale** — Vous n'êtes pas autorisé·e à faire un usage commercial de ce document, tout ou partie du matériel le composant.



**Partage dans les Mêmes Conditions** — Dans le cas où vous transformez, ou créez à partir du matériel composant le document original, vous devez diffuser le document modifié dans les même conditions, c'est-à-dire avec la même licence avec laquelle le document original a été diffusé.

**Pas de restrictions complémentaires** — Vous n'êtes pas autorisé·e à appliquer des conditions légales ou des mesures techniques qui restreindraient légalement autrui à utiliser le document dans les conditions décrites par la licence.



# Vers la fin d'un symbole du pouvoir local ? Le cumul des mandats

---

Messaoud Saoudi

Maître de conférences en droit public à  
l'Université de Lyon (Lumière) - CERFF (EA 666)

## Résumé

S'intéresser au cumul des mandats en tant que « sacralisation laïque » du pouvoir local c'est s'interroger sur une pratique politique ancienne initiée par la Révolution de 1789 et ancrée dans nos institutions depuis la Troisième République. Ce régime, institué par les lois constitutionnelles de 1875, a le mérite pour la première fois de lier en le légalisant, cumul des mandats et cumul des indemnités. On se limitera au pouvoir politique local français à travers un de ses symboles majeurs, le cumul des mandats des représentants des collectivités territoriales et/ou des EPCI à fiscalité propre. Le pouvoir local, comme tout pouvoir politique, investit le domaine du sacré et se nourrit de références religieuses (croyances, mythes, rites et symboles). L'analyse de la portée normative des lois organique et ordinaire de 2014 ainsi que leur portée symbolique semble montrer que le législateur n'a pas fondamentalement remis en cause le principe du cumul des mandats en tant que symbole fort du pouvoir local.

## Abstract

Being interested in multiple office-holding as “holy secularism” of local power means wondering about an old political practice introduced by the Revolution of 1789 and anchored in our institutions since the Third Republic. This regime, established by the constitutional laws of 1875, has the merit for the first time to connect by legalizing him, multiple office-holding and the accumulation of allowances. We shall limit ourselves to the French local political power through one of its major symbols, the multiple office-holding of the representatives of regions with a measure of autonomy and/or EPCI with their own tax system. Local power, as any political power, infringes on the domain of the sacred and feeds on religious references (faiths, myths, rites and symbols). The analysis of the normative reach of the organic and ordinary laws of 2014 as well as their symbolic impact seems to show that the legislator did not fundamentally question the principle of multiple office-holding as a strong symbol of local power.

### Référence électronique



Messaoud Saoudi, « Vers la fin d'un symbole du pouvoir local ? Le cumul des mandats », *Cahiers Jean Moulin*, n°2, 2016.

URL : <https://revues.univ-lyon3.fr/cjm/index.php?id=214>

DOI : 10.24401/cjm.214

S'intéresser au cumul des mandats en tant que « sacralisation laïque » du pouvoir local c'est s'interroger sur une pratique politique ancienne initiée par la Révolution et ancrée dans nos institutions depuis la Troisième République. Ce régime, institué par les lois constitutionnelles de 1875, a le mérite pour la première fois de lier en le légalisant, cumul des mandats et cumul des indemnités<sup>1</sup>. Ce lien étroit va imprimer une évolution particulière au régime des incompatibilités notamment entre un mandat national et un mandat local. Michel Debré, principal artisan et rédacteur de la Constitution de 1958 affirmait ainsi que « dans la politique française, le cumul des mandats (...) est la règle ; c'est pour un parlementaire une infériorité presque insupportable que de ne pas être en même temps chargé d'un mandat local. Telle est la vraie loi » (M. Debré, 1955, p. 22). De ces propos, se dégage l'idée que le cumul des mandats ferait partie de la tradition républicaine, il constituerait ainsi un symbole fort du régime parlementaire (rapports AN n° 1173 et 1174, 2013, p. 13) ; le cumul devient une règle admise sans discussion, sorte de dogme ou de « loi politique sacrée ». Objet de droit constitutionnel, le cumul semble hors d'atteinte du législateur temporel, sa « sacralisation laïque » est ainsi consacrée par la loi et la pratique.

En France, si l'emploi du terme « sacré » semble convenir à la société d'Ancien régime (société holiste, religieuse et hiérarchique), celui de « sacralisation » paraît plus adapté à la nouvelle société née de la Révolution (société individualiste, laïque et égalitaire). Ce processus historique de laïcisation du pouvoir politique, marqué notamment par la DDHC de 1789 (nouvel ordre social) et la première Constitution écrite française de 1791 (nouvel ordre politique), la Constitution civile du Clergé de 1790, le Concordat de 1801 et la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État, trouve son aboutissement dans le Préambule et l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 où est réaffirmé le principe de laïcité : la sacralisation laïque au fondement de la tradition républicaine se substituerait ainsi au sacré qui se trouve être au fondement de la tradition religieuse.

On se limitera au pouvoir politique local français à travers un de ses symboles majeurs, le cumul des mandats des représentants des collectivités territoriales et/ou des EPCI à fiscalité propre. Le pouvoir local, comme tout pouvoir politique, investit le

---

<sup>1</sup> Une limitation du cumul des indemnités des élus et des membres du gouvernement (principe de l'écrêtement) n'existe que depuis la loi organique n° 92-175 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond est établi à 1,5 fois le montant des indemnités de base, soit : 16 331 euros brut par mois pour les membres du gouvernement ; 8 272 euros brut par mois pour les sénateurs ; 8 231 euros brut par mois pour les députés et les autres élus. Toutefois, l'indemnité de résidence (3 % de l'indemnité de base), l'indemnité de fonction (25 %) et l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) n'entrent pas dans le calcul ; V. <http://www.politiquemaniam.com/salaire-elus.html>.

domaine du sacré et se nourrit de références religieuses (croyances, mythes, rites et symboles). Si les croyances et les mythes permettent une mise en scène historique de la « communauté nationale » (principes de philosophie politique), les rites et symboles constituent la mise en œuvre pratique de ce « roman national » (droit et pratique politiques) comme nous le rappelle l'Art. 2 de la Constitution française de 1958. Ainsi les régimes démocratiques (adeptes d'une « religion civile » partagée) comme les régimes autocratiques (adeptes d'une « religion politique » imposée) puisent dans le registre du sacré pour asseoir et conforter leur pouvoir dans le temps et l'espace (E. Gentile, 2005). Le pouvoir politique local, qui n'est pas sans lien avec le pouvoir politique national, enregistre une telle évolution marquée par une sorte de « mimétisme institutionnel » (« présidentialisme politique national » *versus* « présidentialisme politique local ») ; les lois de décentralisation, de l'Acte I (1982-1983) à l'Acte III (depuis 2010) en passant par l'Acte II (2003-2004), n'ont fait que renforcer les compétences des collectivités territoriales et EPCI et donc le pouvoir de leurs représentants élus ou nommés.

Le cumul des mandats est souvent attaché à la figure de « l'homme providentiel » aux multiples fonctions, doté de pouvoirs exceptionnels voire « surhumains » ; la dimension affective et passionnelle irrigue par ailleurs les relations de pouvoir entre électeurs et élus locaux. Ces caractéristiques se retrouvent d'ailleurs dans le recours à des appellations comme celles de « notables », « potentas » ou de « barons » locaux (ainsi la presse écrite ou audio-visuelle a pu évoquer le déclin voire la fin des « barons » suite aux résultats des élections départementales de mars 2015 en particulier dans les circonscriptions des Bouches du Rhône, du Tarn et Garonne, de la Gironde et des Vosges). Les exécutifs locaux par leur lignée politique et/ou familiale constituent des personnages de premier plan dans la vie quotidienne des administrés-citoyens-contribuables. S'établit une sorte d'héritage et de noblesse politique. On parle parfois aussi de « fief électoral » pour signifier la mainmise d'un élu sur un territoire et un électorat voué à sa cause ; ces vocables font plutôt penser à la France féodale (Seigneur, vassal, fief) et/ou celle d'Ancien Régime (Noblesse, notable, baron), périodes marquées par une relation de pouvoir personnel (autorité traditionnelle et/ou charismatique) et non impersonnel comme dans la France moderne d'aujourd'hui (autorité légale-rationnelle) si on se réfère aux fondements de l'autorité tels qu'établis par Max Weber (1869-1924).

Un autre constat invite à inscrire notre réflexion dans le cadre d'une forme de sacralisation du pouvoir local : la durée des mandats des édiles locaux ; ainsi de grandes villes, départements et régions de métropole et d'outre-mer connaissent à leur tête les mêmes élus durant des décennies (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, mandats exercés d'ailleurs plus souvent par des hommes que des femmes politiques et ce autant sous les régimes de la Troisième, Quatrième que Cinquième République) ; ainsi des « règnes XXL » (plus de vingt ans !) s'exercent encore de nos jours dans les départements des Landes, du Tarn et de l'Aube. Cette durée des mandats ne semble pas entraver par les éventuelles condamnations prononcées par la justice à l'égard de

certaines élus locaux « cumulards » en situation d'infraction avec la loi pénale, fiscale et/ou financière. Après tout l'électeur, en régime démocratique, est « roi » ou supposé roi, il est libre de renouveler ou non le mandat de ses élus. Ce paradoxe français s'explique en partie par le fait que l'élu local semble investi du symbole religieux d'un être bienfaiteur, de pourvoyeur en emplois, de médiateur social, voire de chef charismatique de la « communauté locale ». Ce statut empreint de religiosité et de symbolisme sacré le placerait en quelque sorte au-dessus de la loi commune et de la justice des hommes. Cette « stature d'immortel politique » est renforcé par le pouvoir qu'il détient pour octroyer certains subsides du à sa capacité de mobiliser en permanence les sources de financement public (notamment en puisant dans sa « réserve parlementaire »<sup>2</sup>).

Si le cumul des mandats permettait d'asseoir et de renforcer la République naissante (1875-1940) ou en crise au sortir de la seconde guerre mondiale (1946-1958), sous la Cinquième République, le cumul d'un mandat local avec un mandat national paraît être la réponse au « parlementarisme rationalisé » (pouvoir diminué des parlementaires soumis par ailleurs à une discipline de groupe d'où l'intérêt d'investir un ou plusieurs mandats locaux pour recouvrer un semblant de pouvoir), phénomène doublé du « fait majoritaire » apparu en 1962 (l'apparition d'une « majorité parlementaire présidentielle » conduit à ce que le gouvernement maîtrise, du dépôt des textes à leur adoption, toute la procédure législative et budgétaire rendant ainsi passive l'action des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale).

Les lois organiques (interdisant le cumul entre une fonction exécutive locale et un mandat parlementaire national) et ordinaire (interdisant le cumul entre une fonction exécutive locale et un mandat parlementaire européen) du 14 février 2014 visent justement à mettre fin à ce cumul des mandats. Ces lois auraient elles modifié le régime des incompatibilités et par conséquent mis réellement fin à ce symbole du pouvoir local ? L'analyse de la portée normative de ces lois ainsi que leur portée symbolique semble montrer que le législateur de 2014 n'a pas fondamentalement remis en cause le principe du cumul des mandats en tant que symbole fort du pouvoir local.

---

<sup>2</sup> La réserve parlementaire est constituée de subventions de l'État prévues en lois de finances ; elle permet un soutien financier aux investissements de proximité et activités d'intérêt national menées par des institutions publiques ou privées (« réserve institutionnelle » versée aux associations, fondations, institutions et juridictions françaises...); son montant total s'est élevé en 2014 à 80 M€ pour l'Assemblée nationale dont 5,5 M€ pour la réserve institutionnelle.

## I. La portée normative

Le législateur de 2014 s'inscrit dans la lignée des législateurs de 1985 et de 2000 désireux de limiter le cumul des mandats avec toutefois cette volonté nouvelle de toucher à la figure symbolique du « député-maire » et « sénateur-maire » ; ces lois sont à inscrire dans le cadre général de crise de confiance du pouvoir en place aggravée par le « séisme politique » qu'a constitué en 2013 l'« affaire Cahuzac » (rapport AN n° 1408, 2013 p. 96). La genèse de ces lois éclaire ainsi leur contenu et portée.

### 1. La genèse des lois de 2014

La pratique du cumul des mandats associée à un cumul d'indemnités remonte au régime institué par les lois constitutionnelles de 1875 : ainsi en 1876 (III<sup>e</sup> République), on comptait 23 % de députés-maires et 53 % de députés-conseillers généraux ; en 1956 (IV<sup>e</sup> République), ils étaient respectivement 37 % et 38 %. En 2012, malgré les lois<sup>3</sup> du 30 décembre 1985 et du 5 avril 2000, la France continue à se caractériser par un niveau élevé du nombre de députés (82 %) et de sénateurs (77 %) en situation de cumul comparé à celui de ses voisins européens qui comptent moins de 20 % de parlementaires exerçant au moins un autre mandat (16 % en Italie, 15 % en Espagne, 13 % en Grande Bretagne, et 10 % en Allemagne).

Les arguments en faveur du cumul sont connus : le mandat local aurait le mérite de servir à l'apprentissage de la démocratie locale et à renforcer ainsi l'esprit de responsabilité de l'élu ; le mandat local aurait également l'avantage de permettre une réelle connaissance du terrain permettant d'éclairer et rendre plus efficace la législation nationale, enfin une légitimité locale s'acquiert et se renforce par le fait de détenir aussi un mandat national. A cela s'opposent des arguments contre le cumul des mandats qu'est notamment une rigidité et par conséquent un certain conservatisme du personnel et système politiques empêchant ainsi une « démocratisation » de la fonction d'élu au risque d'assister à une « reproduction sociale » d'une élite et noblesse politiques qui semble nourrir une « crise de la

---

<sup>3</sup> Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires et Loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives (parlementaires européens et autres élus et fonctions locales) ; loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (parlementaires nationaux) et la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (parlementaires européens et autres élus et fonctions locales).

représentation » dont l'un des éléments révélateurs serait le taux croissant d'abstention lors des consultations électorales nationales et/ou locales.

Les arguments en faveur du cumul semblent cependant aujourd'hui dépassés : la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en accroissant les compétences des parlementaires pose la question suivante, comment concilier « cumul des mandats » et « rénovation du Parlement » ? L'Art. 24 C. prévoit en effet désormais que le Parlement vote la loi, contrôle le gouvernement et évalue les politiques publiques. Si le constituant désire que le contrôle et surtout l'évaluation des politiques publiques deviennent des missions effectivement exercées par les députés et sénateurs, il paraît normal de considérer alors que le cumul d'un mandat national avec un mandat local soit un obstacle rédhibitoire à l'exercice effectif de ces compétences classiques (vote et contrôle) ou nouvelles du Parlement (évaluation et examen des études d'impacts des projets de lois).

La pratique actuelle révèle en effet qu'avec « l'élu cumulard », « la démocratie de délégation tend à se substituer à la démocratie de représentation » (F. Hourquebie, 2014, p. 733). Le cumul des mandats a ainsi pour effet démontré de nuire à la qualité du travail parlementaire (L. Bach, 2012, p. 9). On ne peut s'empêcher de rappeler les propos tenus alors au début du XX<sup>e</sup> siècle par un éminent juriste et qui demeurent d'actualité : « il semble que toutes les fonctions publiques doivent être déclarées incompatibles [...] parce que la fonction de législateur est assez difficile et assez importante pour que l'homme s'y consacre tout entier » (A. Esmein, 1921, p. 290).

Les lois de 2014, qui consacrent certaines incompatibilités, s'éclairent à la lecture de récents rapports rendus publics. Ainsi le rapport de 2007 du Comité de réflexion Balladur sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République (E. Balladur, 2007) prévoyait l'interdiction pure et simple du cumul des mandats (proposition n° 56) ; le rapport de 2010 de la Commission Sauvé sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (J.M. Sauvé, 2010) estime pour sa part que le cumul des mandats est source potentielle de conflits d'intérêts et qu'il faut par conséquent légiférer sur cette question pour limiter ces risques ; enfin le rapport de 2012 de la Commission Jospin sur la rénovation et la déontologie de la vie publique (L. Jospin, 2012) préconise d'instaurer à terme un mandat unique (proposition n° 33).

Les lois « Cahuzac »<sup>4</sup> et les lois de 2014 sur le cumul des mandats qui nous intéressent ici plus particulièrement paraissent être la traduction législative des

---

<sup>4</sup> Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* n° 0238 du 12 octobre 2013, p. 16824 et Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* n° 0238 du 12 octobre 2013, p. 16829.



recommandations émises par ces comités ou commissions dont la lecture des rapports viennent éclairer les textes de loi adoptés depuis.

## 2. Le contenu et la portée des lois de 2014

Il est utile de rappeler que la procédure parlementaire ayant abouti à l'adoption des lois de 2014 fut longue et difficile car on semble toucher là à un symbole fort du pouvoir politique en général et du pouvoir local en particulier. Le projet de loi organique qui vise à interdire le cumul entre une fonction exécutive locale et un mandat parlementaire national a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 3 avril 2013 ; il a été soumis à la procédure accélérée prévue à l'Art. 45 al.2 C. ; ce projet de loi organique, après échec de la commission mixte paritaire (CMP de l'Art.45 al.4 C.), s'inscrit dans un contexte politique tendu qui a contraint le gouvernement à « donner le dernier mot » à l'Assemblée nationale pour voir enfin achever la procédure le 22 janvier 2014. Le Sénat s'est, comme on s'y attendait, farouchement opposé à ce texte considérant que l'interdiction du cumul entre un mandat national et un mandat d'exécutif local ne lui était pas applicable car, aux termes de l'Art. 24 de la Constitution, il est le représentant des collectivités territoriales. L'autre argument avancé par les sénateurs dans leurs « observations » adressées au Conseil constitutionnel saisi ici obligatoirement par le Premier ministre du fait du caractère organique de la loi, est que le texte en question doit être qualifié selon eux de « loi organique relative au Sénat » au sens de l'Art.46 al. 4 C. et que par conséquent ladite loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, procédure qui on le sait a le mérite d'accorder au Sénat une sorte de « droit de veto ». Le juge constitutionnel, qui exerce ici un contrôle minimum pour préserver la marge d'appréciation du législateur et aussi tenir compte du caractère sensible et de l'intensité politique de ces lois, rejettera, par deux décisions<sup>5</sup>, ces arguments en validant ainsi les lois de 2014 ce qui a pour effet de soumettre les sénateurs au même régime d'incompatibilités que celui applicable aux députés.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs eu l'occasion de se prononcer sur les lois d'octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique : les décisions rendues sur ces lois dites « lois Cahuzac »<sup>6</sup> sont intéressantes en ce qu'elles apportent un éclairage quant à la nécessaire limitation du cumul entre un mandat national et un mandat d'exécutif local. Ces lois soumettent en effet les parlementaires nationaux et

---

<sup>5</sup> Décisions n° 2014-688 DC et n° 2014-689 DC du 13 févr. 2014, *AJDA* 2014. 373 et Commentaire du Conseil sur [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2014689DCccc\\_689dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2014689DCccc_689dc.pdf).

<sup>6</sup> Décisions n° 2013-675 DC et n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

les élus locaux à une obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts, obligation placée sous le contrôle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante (AAI) créée à cet effet<sup>7</sup>. Le cumul nourrit un risque celui d'être en situation de conflit d'intérêt<sup>8</sup>. Le juge constitutionnel a cependant invalidé les dispositions de l'Art. 12 II de la loi ordinaire du 11 octobre 2013 qui prévoyait la possibilité ouverte aux électeurs de consulter en préfecture les déclarations de patrimoine de leurs élus locaux estimant qu'il y avait là une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée au regard de l'objectif de transparence poursuivi par le législateur<sup>9</sup>.

Ainsi analyser les lois de 2014 sur le cumul des mandats en rappelant leur lien étroit avec les lois relatives à la transparence de la vie publique telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel permet de saisir leur portée normative et d'interroger aussi leur portée symbolique.

## II. La portée symbolique

Il s'agit de se demander au fond si les lois de 2014 ont mis ou non fin au cumul des mandats et notamment à la figure du « député-maire » ou « sénateur-maire » en tant que symbole du pouvoir local. Il semble que le symbole perdure à travers, d'une part, une (ré)affirmation d'une simple déontologie de l'élu local et, d'autre part, une interdiction relative et non absolue du cumul vertical ainsi que le maintien du cumul horizontal.

### 1. Cumul des mandats et déontologie de l'élu local

Soumettre le personnel politique qui cumule les mandats à une sévère déontologie s'explique par le fait qu'il bénéficie de l'argent public c'est-à-dire d'indemnités versées par le budget de l'État, indemnités dont le montant augmente avec la taille démographique de la collectivité et qui souvent s'additionnent avec le nombre de mandats détenus tout en étant toutefois limité par un plafond légal. Il est utile de

---

<sup>7</sup> Décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *JORF* n° 0298 du 24 décembre 2013, p. 21094

<sup>8</sup> En ce sens, Projet de loi organique n° 1004 *relatif à la transparence de la vie publique* présenté au nom de M. J.M. Ayrault, Premier ministre par M. A. Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, Assemblée nationale, 24 avril 2013 et Projet de loi n° 1005 *relatif à la transparence de la vie publique* présenté au nom de M. J.M. Ayrault, Premier ministre par M. A. Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, Assemblée nationale, 24 avril 2013.

<sup>9</sup> Considérant 20 de la décision n° 2013-676 DC

rappeler que la France comprend près de 618 384 mandats électifs avec un coût budgétaire annuel pour le citoyen-contribuable d'environ 2 milliards d'euros. Le paradoxe est que les lois de 2014 précitées en mettant fin au cumul entre un mandat national et un mandat d'exécutif local vont accroître l'effectif réel du personnel politique à indemniser. Il est par conséquent nécessaire de diminuer le nombre de collectivités territoriales notamment de fusionner certaines communes à faible population (« nouvelles communes » annoncées par la loi de 2010 sur la réforme territoriale et créées depuis par les lois territoriales récentes de 2014 et 2015. On voit que cette réforme sur le cumul des mandats ne sera efficace que si on réorganise et réforme en profondeur ce qui est communément appelé le « mille-feuille français ». C'est l'objet des « loi Maptam » de 2014 et « loi Notre » de 2015 dont les conséquences institutionnelles restent à évaluer ; en tout cas leur portée économique et financière ne se fera sentir qu'à moyen et long terme. Cet effort du législateur sur les structures locales s'accompagne aussi d'une action sur le statut de l'élu local. En réponse à une crise de « confiance du politique » (J.L. Nadal, 2015), l'exemplarité des responsables publics locaux semble être l'objectif recherché par la Charte de l'élu local édictée par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat<sup>10</sup>. Le législateur depuis 2013 avec les « lois Cahuzac » paraît s'inspirer de la notion anglo-saxonne d'« *accountability* », il semble partir de l'idée qu'à défaut d'une responsabilité effective, il s'agit de promouvoir une simple déontologie des gouvernants<sup>11</sup> montrant ainsi les limites du droit dès lors qu'il s'agit d'encadrer et de sanctionner le statut et le rôle des représentants des pouvoirs publics et de leurs collaborateurs.

La volonté du législateur organique et ordinaire depuis 2013 vise à concilier droit et déontologie politique. La déontologie, si souvent invoquée de nos jours, paraît constituer une nouvelle légitimité de l'action publique nationale et/ou locale fondée sur une sorte de « morale républicaine » ou mieux de « vertu républicaine » au sens où l'entendait Montesquieu pour qui « la vertu politique est un renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible » (Montesquieu, 1817, p. 28). Cette « moralisation de la vie publique » ne peut que renforcer l'idée d'une « fonction sacerdotale » exercée par l'élu ce qui tend à sanctuariser ladite fonction et à nourrir un semblant de « sacralisation » du pouvoir. Le symbole qu'est le cumul des mandats paraît ainsi sauf ce d'autant plus que l'interdiction du cumul vertical n'est pas absolue et que le cumul horizontal est maintenu par les lois de 2014.

---

<sup>10</sup> JORF n° 0077 du premier avril 2015, p. 5921.

<sup>11</sup> Ainsi Charte de déontologie des collaborateurs du Président de la République du 19 décembre 2014.

## 2. Cumul vertical et cumul horizontal

Le cumul des mandats demeure en effet car les lois de 2014, dont l'entrée en vigueur n'est prévue qu'en 2017, limitent sans interdire totalement le cumul vertical (mandat national et mandat local non exécutif) ; de plus ces lois maintiennent le cumul horizontal (plusieurs mandats locaux) et n'interdisent pas par ailleurs le « non cumul dans le temps » (ainsi mandat national et/ou local peu(ven)t être exercé(s) à vie). Relevons qu'un rapport public récent vise à « imposer le non cumul des mandats dans le temps » (Rapport Bartolone-Winock, 2015, p 49-50).

En effet, les articles LO 141-1 (pour les députés)<sup>12</sup> et LO 297 (pour les sénateurs)<sup>13</sup> du Code électoral dans leur nouvelle rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 14 février 2014, qui viennent préciser le nouveau régime d'incompatibilités applicable aux parlementaires nationaux, ne généralisent pas l'interdiction de cumul entre un mandat national et un mandat local. On relève ainsi qu'un parlementaire pourra exercer un mandat de conseiller local : ainsi un élu peut être député et conseiller municipal, ou encore sénateur et conseiller départemental. On a du mal à imaginer qu'un simple conseiller municipal, départemental, régional ou communautaire doté d'un mandat national ne puisse, de par son statut de représentant du Parlement, influencer voire soumettre à son pouvoir, « dans son fief électoral », un maire, un président du conseil départemental, régional ou communautaire. Cette subtilité prévue par les lois de 2014 invite à distinguer pouvoir local de fait (le parlementaire conseiller local ou communautaire) et pouvoir local de droit (maire, président de département, de région ou d'EPCI). Cette lecture explicite des lois de 2014 n'exclut pas une lecture implicite qui tend davantage à maintenir le « *statu quo* » institutionnel lié au cumul des mandats.

De même, au niveau du cumul horizontal cette fois, un élu peut cumuler le mandat de maire avec celui de président d'EPCI (métropoles de droit commun) ou de collectivité à statut particulier au sens de l'Art. 72 al.1 C. (telle la Métropole de Lyon). Lorsque l'on sait que les EPCI à fiscalité propre tendent à se généraliser à tout le territoire national et qu'ils sont devenus des structures importantes de projets et de gestion locaux, on peut penser que le cumul de mandats locaux a un bel avenir et va davantage renforcer le pouvoir de ces « notables ». Les EPCI à fiscalité propre

---

<sup>12</sup> « Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : 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, conseiller municipal d'une commune soumise au mode de scrutin prévu au chapitre III du titre IV du présent livre ».

<sup>13</sup> « Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre Ier du présent code sont applicables aux sénateurs ».

constituent désormais le cadre institutionnel organisant et structurant la vie quotidienne de la quasi totalité de la population française. Les conseils communautaires sont pour la plupart, depuis les élections municipales de mars 2014, élus au suffrage universel direct ce qui ne peut que renforcer la légitimité démocratique et donc le pouvoir des présidents d'EPCI à fiscalité propre. On sait par ailleurs que le principe de l'écrêtement établi par la loi organique de 1992 précitée limite par un plafond légal le cumul des indemnités des élus et des membres du gouvernement. Toutefois, les indemnités versées aux élus par les EPCI n'entrent pas dans le calcul de ce plafond. On comprend l'intérêt que ces structures intercommunales suscitent auprès des élus nationaux et/ou locaux.

Ce phénomène est accentué par une pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République qui consacre la primauté du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif ce qui incite les parlementaires à préférer leur mandat local lors d'élections municipales et communautaires, départementales ou régionales. Ce d'autant plus que les lois de 2014 n'accordent plus un droit d'option : ainsi un député élu maire suite à une élection municipale doit abandonner son mandat national pour ce mandat local ; de même un sénateur élu président de conseil départemental suite à une élection départementale doit abandonner son mandat national pour ce mandat local comme le prévoit le Code électoral en ses Art. LO 151 (pour les députés) et. LO 297 (pour les sénateurs). Cette règle sera d'autant mieux respectée que la loi organique du 14 février 2014 interdit dans ces cas le cumul des indemnités<sup>14</sup>.

Cet abandon de droit d'option vise à rendre effectif le mandat exercé : on peut à cet égard penser qu'en 2017, année non seulement d'entrée en vigueur des lois de 2014 mais aussi année de déroulement d'une élection présidentielle suivie d'élections législatives, les députés qui se présenteront en soutien du Président de la République candidat verront leur chance de victoire garantie avec l'obligation certaine d'exercer leur mandat de député : ce qui ne peut que renforcer la présidentialisation du régime de la Cinquième République : l'Assemblée nationale élue sera en effet dotée d'une « majorité parlementaire présidentielle » car composée de membres issus du parti politique du candidat victorieux à l'élection présidentielle. Disposant d'une armée de députés gagnée à sa cause, le Président verra confirmer et conforter son pouvoir déjà consacrée par la Constitution de 1958 dès 1962. A ce « fait majoritaire institutionnalisé » de manière inattendue par ces lois de 2014, on ne peut s'empêcher de relever un autre paradoxe de nos institutions politiques : il est possible en France

---

<sup>14</sup> Qui dispose en son Art. 1<sup>o</sup> « tant qu'il n'est pas mis fin à l'incompatibilité [...] l' élu ne perçoit que l'indemnité attachée à son mandat parlementaire ».

de cumuler un mandat présidentiel avec un mandat local<sup>15</sup>. Cette figure « du président-élu local » semble résumer à elle-seule une spécificité bien française celle de relier sans contradiction apparente ni discontinuité historique, « monarchie républicaine » (État) et « seigneurie locale » (Collectivités territoriales).

On le voit, les lois de 2014 si elles paraissent avoir mis fin à la figure du « député-maire » ou « sénateur-maire » n'ont pas atténué ce symbole fort qu'est le cumul des mandats ; ce cumul trouvera à s'exprimer à travers des personnalités politiques à la tête de grandes collectivités (régions, métropoles à statut particulier comme Paris, Lyon et Marseille) et/ou établissements territoriaux (métropoles de droit commun) appelés à un bel avenir dans le contexte urbain et européen actuel de la France et dont les compétences se trouvent renforcées avec les lois récentes, ce qui ne peut que conforter le pouvoir de ces élus nationaux et/ou locaux<sup>16</sup>.

Article également publié dans la revue *Politeia* (n° 28, automne 2015) sur son site internet <http://www.revue-politeia.com>. Actes de la Journée d'étude organisée le 5 mai 2015 par l'Association des Étudiants Lyonnais en Histoire du Droit.

## Bibliographie

L. BACH, 2012, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, éd. Rue d'Ulm, Presses de l'ENS.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République dit « Comité Balladur », Octobre 2007, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Paris, LDF, Fayard, 181 p.

Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique dite « Commission Sauvé », *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Paris, LDF, 121 p.

---

<sup>15</sup> Ainsi l'ancien Président de la République Valéry Giscard d'Estaing a été, durant son mandat présidentiel (1974-1981), conseiller municipal de la Commune de Chamalières (1974-1977), située dans le département du Puy de Dôme en région d'Auvergne. Avant son mandat présidentiel, il a été maire de cette Commune de 1967 à 1974.

<sup>16</sup> Loi n° 2014-58 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) dite aussi « Loi Lebranchu I », *JORF*, 28 janvier 2014, p. 1562 ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777 ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *JORF* du 8 août 2015, p. 13705.

Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique dite « Commission Jospin », *Pour un renouveau démocratique*, Paris, LDF, 130 p.

M. DEBRE, 1955, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue française de science politique*, n° 1.

A. ESMEIN, 1921, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé. Le droit constitutionnel de la République française*, t. 2, Paris, Sirey, 7<sup>e</sup> éd.

E. GENTILE, 2005, *Les Religions de la politique. Entre démocraties et totalitarismes*, Paris, Seuil.

F. HOURQUEBIE, 2014, « Le cumul des mandats : clap de fin ! », *AJDA*.

MONTESQUIEU, 1817, *Œuvres de Montesquieu contenant l'Esprit des lois*, Livre IV, Chapitre V, Paris, A. Belin Imprimeur Libraire.

J. L. NADAL (Président de la HATVP), janvier 2015, *Renouer la confiance publique*, Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, Paris, LDF, 192 p.

Rapport n° 1408 des députés M. Ch. de Courson (Président) et M. A. Claeys (Rapporteur) fait au nom de la commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, Assemblée nationale, 8 octobre 2013.

Rapport n° 1173 et 1174 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale après engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi organique (n° 885) *interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* et sur le projet de loi (n° 886) *interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, par M. Ch. Borgel, Député, Assemblée nationale, 26 juin 2013, p. 13.

Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions-dit Rapport Bartolone-Winock, 2 octobre 2015, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale.