

LE CUMUL DES MANDATS SOUS LA VÈ REPUBLIQUE

Estéban PIAT

Mémoire
Master II Droit public fondamental

*Sous la direction de David MONGOIN
Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

N° 35



MASTER 2 – DROIT PUBLIC FONDAMENTAL

PIAT ESTÉBAN

MÉMOIRE

LE CUMUL DES MANDATS SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

SOUTENU LE 18 JUIN 2024,

SOUS LA DIRECTION DE M. LE PROFESSEUR DAVID MONGOIN

— REMERCIEMENTS —

Je tiens à remercier Madame la Professeure Caroline Chamard-Heim pour m’avoir donné le goût du droit à mon arrivée à l’Université. Elle a su faire naître en moi un intérêt tout particulier pour le droit public.

Ma gratitude va, aussi, plus généralement à l’ensemble des enseignants du master droit public fondamental pour la qualité de leurs enseignements.

À l’heure où s’achève une page importante de ma scolarité, mes pensées vont aussi à l’équipe pédagogique de CPGE BL du Lycée Ambroise Brugière pour la richesse de leurs enseignements, l’ouverture d’esprit qu’ils nous ont inculquées et l’accompagnement qu’ils nous ont prodigué pendant ces deux merveilleuses années. Ils ne peuvent imaginer à quel point mon passage rue des Planchettes m’a marqué et fut une ressource utile durant mes trois années de droit. Je leur suis infiniment reconnaissant.

Enfin, je souhaite remercier vivement l’ensemble des personnes qui m’ont apporté leur aide dans la réalisation de ce mémoire, de l’association « Cumuleo » aux services des chambres parlementaires européennes en passant par les cent quatre-vingt-trois députés et sénateurs qui ont pris le temps de répondre à mes questions tout particulièrement Monsieur le Sénateur Jacquin.

— ACRONYMES —

AJDA — Revue d'analyse et de veille juridique

ADCF — Association des communautés de France

AMF — Association des maires de France

CGCT — Code général des collectivités territoriales

CPER — Contrat de plan État-Région

DDHC — Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

DGS — Directeur général des services

EPCI — Établissement public de coopération intercommunal

HATVP — Haute autorité pour la transparence de la vie publique

QPC — Question prioritaire de constitutionnalité

MAPTAM — Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

NOTRe — Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

RCT — Loi portant réforme des collectivités territoriales

— SOMMAIRE —

— Introduction	6
— Partie I. Le cumul des mandats, conséquence de la structure institutionnelle ?	18
——— Chapitre I. Le cumul des mandats, une tradition française ?	19
——— Chapitre II. Le cumul des mandats, fruit d'un système institutionnel	37
——— Chapitre III. Les effets du cumul des mandats sur les institutions	55
— Partie II. Le cumul des mandats et la perception du rôle de l'élu	69
——— Chapitre I. Cumul des mandats et professionnalisation des élus	70
——— Chapitre II. Cumul des mandats et déontologie politique	82
——— Chapitre III. Cumul des mandats et statut de l'élu	90
— Conclusion générale	99
— Bibliographie	102
— Annexe	109

— INTRODUCTION —

La « *question du cumul des mandats est au cœur de la Ve République* » affirmait, le 14 mars 2024, Henri Alfandari, rapporteur de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale de la République, alors que l'Assemblée nationale examinait une proposition de loi visant à renforcer l'ancrage territorial des parlementaires¹. Considérant « *qu'il existe aujourd'hui un malaise démocratique* » et « *qu'un équilibre a été rompu au sein de notre république* », le Rapporteur juge que « *l'exercice simultané de fonctions politiques nationales et locales constitue un ajustement subtil [...] essentiel à la Ve République* » et qu'ainsi un assouplissement de la législation sur le cumul des mandats serait de nature à rétablir cet équilibre. En effet, il affirme qu'en « *couplant les racines locales des parlementaires, nous avons fait vaciller l'écosystème fragile de notre édifice républicain* ». S'il admet que cette proposition « *ne pourra corriger à elle seule tous les déséquilibres de l'exercice démocratique* », elle montre que la question du cumul des mandats est centrale dans l'appréhension du constat unanime des difficultés rencontrées par notre structure institutionnelle, qu'il soit perçu comme la cause de la méfiance citoyenne, ou que sa limitation soit jugée à l'origine de la déconnexion du personnel politique national. Elle met en avant l'enjeu de l'ancrage territorial des parlementaires qui est, selon le reporteur, « *inscrit dans l'ADN de la Ve République* »².

Pour tenter de comprendre les enjeux juridiques et politiques du cumul des mandats, il convient de s'intéresser, en premier lieu, à la définition même d'un mandat. La notion de mandat est un objet d'étude commun au droit public et au droit privé. Ce mémoire ayant pour projet de s'intéresser au mandat électoral et politique, on pourrait à première vue se désintéresser de son acception privatiste pour se concentrer sur son étude à travers le droit public, la science politique et

¹ Proposition de loi organique n°2076 rect. visant à renforcer l'ancrage territorial des parlementaires, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2024.

² Compte-rendu de la deuxième séance du jeudi 14 mars 2024, site web [assemblee-nationale.fr](https://www.assemblee-nationale.fr)

l'histoire du droit. Toutefois, ce serait omettre que la nature même de la notion de mandat repose sur le droit privé et que ce dernier n'est pas totalement étranger à la pratique du cumul des mandats, un élu local pouvant exercer un mandat social au nom de la collectivité dans laquelle il siège. L'appréhension du cumul des mandats en droit privé peut aussi fournir un éclairage utile à sa perception par le droit public.

Emprunté du latin *mandatum*, mission ou charge, le mandat est un « *acte par lequel une personne confère à une autre le pouvoir d'agir en son nom* »³ selon le dictionnaire de l'Académie française. En droit privé, le mandat est d'abord un contrat régi par le titre XII du Livre III⁴ du Code civil. L'article 1984 en donne une définition : « *Le mandat ou procuration⁵ est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire.* »⁶ Cette définition civiliste est en vigueur depuis l'entrée en vigueur du Code. Le mandat permet donc une délégation de pouvoir en permettant à un tiers son exercice pour et au nom du mandant absent. On retrouve ici l'idée d'une représentation qui fait écho à la vision politique du mandat : celle du mandant, l'élu, par le mandataire, l'électeur. En agissant pour le mandant, le mandataire a pour mission d'agir dans l'intérêt de celui-ci. La notion de mandat est fondamentale en matière civile mais on la retrouve aussi en droit pénal où il désigne un « *ordre écrit et exécutoire émanant du juge d'instruction* »⁷ comme le mandat d'amener ou le mandat de dépôt. En droit commercial, il désigne le titre écrit portant « *ordre adressé à un dépositaire d'effectuer un paiement à un tiers* »⁸. Son acception internationaliste reprend cette idée de déléguer une mission à autrui. En effet, il s'agit d'un « *régime institué par le pacte de la Société des Nations, qui confiait à certains États mandataires la mission d'administrer ou d'amener progressivement à l'indépendance des territoires appartenant, au moment de la Première Guerre mondiale, à l'Empire allemand ou à l'Empire ottoman* »⁹.

³ Dictionnaire de l'Académie française, « Mandat », dans Dictionnaire de l'Académie française, 9^e édition, consulté le 20 décembre 2023 sur <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9M0458>.

⁴ Le livre III est nommé « *Des différentes manières dont on acquiert la propriété.* »

⁵ On peut noter qu'en droit électoral ces deux termes ont une signification différente. La procuration désignant l'acte par lequel un électeur donne pouvoir à un autre électeur pour voter en son nom. Il s'agit donc bien en quelque sorte d'un mandat mais ce terme là n'est pas employé.

⁶ Code civil, art. 1984

⁷ Dictionnaire de l'Académie française, *op. cit.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

La définition publiciste s'inspire directement du mandat civiliste. Le mandat « *désigne les fonctions confiées pour un temps à un représentant public, souvent pas voie d'élection (on parle de mandat électoral), parfois aussi par désignation de l'autorité supérieure (ministres, ambassadeurs, etc)* »¹⁰.

On retrouve les notions de mandant¹¹, les électeurs ou l'autorité politique supérieure, et de mandataire¹² qui agit en leur nom.

Dans un régime représentatif, le mandat représente l'acte de désignation d'un électeur comme représentant politique de l'ensemble du corps électoral concerné, lui transférant compétence pour agir au sein de l'organe en question. Les électeurs désignent l'un d'eux pour les représenter au sein d'un organe politique, ils l'autorisent à gouverner, légiférer en leur nom. Ils lui confient le soin de défendre leurs intérêts, d'agir en leur nom. Ce mandat est, dans la plupart des cas, attribué dans les démocraties libérales à la suite d'élections libres soit par le corps électoral dans son ensemble soit de manière indirecte comme pour les sénateurs ou les élus désignés pour représenter leur collectivité dans un autre organe comme les sociétés d'économie mixte locale par exemple. Ainsi, un mandat est confié par le peuple, votant au suffrage universel direct ou indirect, à un élu qui siègera au sein d'une assemblée délibérante — ou occupera un poste pour le cas particulier du mandat présidentiel — quelque soit son niveau. On peut citer le mandat de parlementaire national ou européen, de conseiller municipal, départemental, régional, ou de conseiller d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). En cela, on le distingue des fonctions exécutives exercées par un membre de ces assemblées élu par ses pairs pour présider — ou vice-présider — l'exécutif de la collectivité. On peut citer les présidents et vice-présidents des départements, régions et EPCI ou les maires et leurs adjoints. Le mandat est indifférent aux fonctions exécutives éventuellement exercées.

Il convient, par conséquent, de clarifier l'idée d'action au nom et pour le compte du mandataire. On pourrait en déduire que le mandataire est lié par les termes de son mandat. En effet, il existe un mandats impératif qui « *désigne la situation où le mandataire n'a pas de liberté d'appréciation et doit s'en tenir aux instructions reçues* »¹³. Or, la Constitution de la V^{ème} République prohibe tout

¹⁰ Alain Bénabent et Yves Gaudemet, *Dictionnaire juridique*, LGDJ, 2023. Le principe du mandat politique apparaît dans 6^{ème} édition du dictionnaire de l'Académie française (1835), ce terme recouvrait auparavant le mandat apostolique accordé par le Pape dans lequel on peut déjà percevoir les germes de ce qui deviendra la conception contemporaine du mandat.

¹¹ « Personne qui donne mandat à quelqu'un, appelé mandataire, de la représenter pour effectuer des actes juridiques pour son compte ». Alain Bénabent et Yves Gaudemet, *Dictionnaire juridique*, LGDJ, 2023

¹² « Désigne celui qui, par l'effet d'un mandat, reçoit la mission et le pouvoir d'effectuer des actes pour le compte du mandant, et le plus souvent en son nom. ». Alain Bénabent et Yves Gaudemet, *op. cit.*

¹³ Alain Bénabent et Yves Gaudemet, *op. cit.*

mandat impératif en son article 27¹⁴. Cette interdiction est ancienne et irrigue les démocraties¹⁵. Ainsi, le mandat confié par les électeurs à leurs représentants politiques n'est donc pas un mandat impératif, ils ne sont pas liés par des instructions mais chargés d'agir dans leur intérêt. Le mandat impératif s'oppose au mandat représentatif, l'idée de représentation n'étant par nature pas synonyme d'une exécution d'instructions reçues par le mandant. Le mandataire conserve un pouvoir d'appréciation : il est désigné en raison des qualités identifiées par les électeurs pour prendre les décisions allant dans le sens de la défense de l'intérêt général. Les représentants sont choisis sur leur programme et leur personnalité, leur capacité à représenter dignement leurs électeurs. Contrairement au mandat civil¹⁶, le mandat électoral ne peut être révoqué par le mandant avant son terme. Le droit français ne prévoit aucun mécanisme de révocation des élus à la différence de certains pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Bolivie, l'Equateur ou certains Etats fédérés des Etats-Unis. Ainsi, le mandat en droit public est une sorte de contrat entre les électeurs et le représentant qu'ils ont choisi, lui déléguant l'exercice de la souveraineté en leur nom pour une durée déterminée au sein d'un organe politique. Ce contrat ne saurait, dans un régime représentatif, prescrire un comportement.

La notion de représentation est le socle de l'existence du mandat politique que l'on qualifie d'ailleurs de mandat représentatif. De manière générale, la représentation du latin *repraesentatio* est définie comme « *le fait d'occuper, de tenir la place d'un autre* »¹⁷ ou comme un « *mécanisme juridique permettant à une personne, le représentant, d'effectuer des actes non pas pour elle-même, mais pour le compte d'une autre, le représenté, qui sera seule réputée partie à ces actes et en supportera le profit et la perte* »¹⁸. Elle se réalise au moyen d'un contrat de mandat. En droit civil, il s'agit de « *l'accomplissement d'un acte juridique au nom de quelqu'un, en vertu d'un pouvoir reconnu ou établi conformément à la loi* »¹⁹. Le mandat permet de reconnaître ce pouvoir. Il en va de même en droit public. Le dictionnaire de l'Académie française la définit comme le « *fait de représenter un peuple, une collectivité, d'agir et de parler en son nom, notamment en vertu d'un*

¹⁴ « *Tout mandat impératif est nul.* » — Article 27, Constitution.

¹⁵ Voir les fondements de cette interdiction dans Bernard Manin, *Les principes du gouvernement représentatif*, Champs Essais, 2019

¹⁶ Article 2004 du Code civil

¹⁷ Dictionnaire de l'Académie française, « Représentation », *op. cit.*

¹⁸ Alain Bénabent et Yves Gaudemet, *op. cit.*

¹⁹ Dictionnaire de l'Académie française, « Représentation » *op. cit.*

mandat électoral ou d'une nomination »²⁰. En effet, la représentation passe aussi par un élu désigné pour représenter sa collectivité dans un organisme extérieur. Dans le sens qui nous intéresse, la représentation consiste en la désignation, souvent par la voie de l'élection, de personnes pour exercer une fonction politique au nom de ses électeurs et à leur place. Le représentant est celui qui est choisi pour gérer les affaires publiques. Elle suppose donc un mandat pour fonder sa légitimité. Cette notion repose sur la théorie de la représentation élaborée par Siéyès. Il s'inspire d'ailleurs du modèle de la procuration de droit privé et de la sélection des compétences au sein de la division du travail. Il considère que la volonté nationale s'exprime par les représentants élus — qui forment la représentation nationale — et non par l'opinion populaire. Le représentant tire sa légitimité dans *Le léviathan*, du « *pacte d'autorisation* » — que l'on pourrait rapprocher du mandat — au sein duquel les individus désignent celui qui devra exercer les fonctions politiques. Pour lui, la représentation n'est pas la reconstruction d'une image qui préexiste (représentative de la société) mais elle est la construction de cette image elle-même. « *Une multitude d'Homme devient une seule personne quand ces Hommes sont représentés par un seul Homme ou une seule personne. Car c'est l'unité de celui qui représente, non l'unité du représenté, qui rend une la personne* » écrit-il dans *Le Léviathan*²¹. Dans sa théorie, c'est le représentant qui va instituer le représenté car il ne peut exprimer de volonté que par le représentant. C'est la représentation qui dote les citoyens d'une volonté ; la représentation crée la volonté général²². Le mandat est alors l'outil qui permet l'émergence de cette volonté par la représentation qu'il institue. Ainsi, « *La représentation politique est donc un simple procédé pragmatique, un comme si, ou une identification artificielle d'intérêts, le temps d'une mission déterminée* »²³.

La théorie moderne de la représentation de Hobbes remet en cause son caractère démocratique si la démocratie est entendue comme la souveraineté du peuple. « *Le peuple anglais pense être libre ; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement si tôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien.* »²⁴ écrit Jean-Jacques Rousseau dans *Du contrat social*. Rousseau rejette le système représentatif et s'oppose à toute médiation entre le peuple et l'exercice du pouvoir politique

²⁰ *Id.*

²¹ Thomas Hobbes, *Léviathan, traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, Sirey, 1971 (1^{ère} éd. : 1651), p. 166.

²² La théorie de la représentation de Hobbes fonde l'interdiction du mandat impératif. Comment pourrait-il exister si le peuple ne dispose d'aucune volonté propre en dehors de ses représentants ?

²³ Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige, PUF, 2003

²⁴ Jean-Jacques Rousseau, *Œuvres complètes 1959-1995*, t. III, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, Edition publiée sous la direction de Marcel Raymond et Bernard Gagnebin, 1964, p. 430.

en démocratie. La représentation la dénature. La vrai — et la seule — démocratie est la démocratie directe, sans la médiation de la représentation. Un régime représentatif ne peut être une démocratie. Cette incompatibilité avait été perçue dès l'Antiquité et c'est à dessein qu'il a été choisi alors qu'on considérait la démocratie comme un régime déviant et inapplicable à un Etat. Les révolutionnaires ont volontairement écarté la démocratie pour lui préférer le régime représentatif. Le 7 septembre 1789, l'Abbé Sieyès exposait devant l'Assemblée la différence de nature entre les deux régimes en ces termes :

*Les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques-uns d'entre eux. Sans aliéner leurs droits, ils en commentent l'exercice. C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentations bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général, et d'interpréter à cet égard leur propre volonté. L'autre manière d'exercer son droit à la formation de la loi est de concourir soi-même immédiatement à la faire. Ce concours immédiat est ce qui caractérise la véritable démocratie. Le concours médiat désigne le gouvernement représentatif. La différence entre ces deux systèmes politiques est énorme.*²⁵

Le seul moyen de concilier représentation et démocratie serait le mandat impératif selon Royer Collard :

Le mot représentation est une métaphore. Pour que la métaphore soit juste, il est nécessaire que le représentant ait une véritable ressemblance avec le représenté ; et pour cela, il faut [...] que ce que fait le représentant soit précisément ce que ferait le représenté. Il suit de là que la représentation politique suppose le mandat impératif. [...] En effet, c'est seulement alors qu'il est prouvé, qu'il est visible que le mandataire fait ce qu'aurait fait le mandant ou que le mandant aurait fait ce que fait le mandataire. »²⁶

Il voit la représentation comme le reflet fidèle d'une volonté générale qui lui préexisterait. Le représentant devrait être lié par le mandant. L'Abbé Sieyès s'opposait vivement à cette idée²⁷. Cette conception de la représentation opère un glissement vers la représentativité. Si elle n'a pas été retenue, privilégiant la lecture de Hobbes, on peut noter que ce glissement est caractéristique de nos sociétés contemporaines. La classe politique et les enquêtes d'opinion n'ont de cesse de réclamer une meilleure représentativité des élus, que la représentation nationale soit un miroir de la société, qu'elle la reflète dans sa diversité. La question de l'interdiction du cumul des mandats n'est pas dépourvue de tout lien avec cette vision. D'ailleurs, si le mandat impératif n'est pas prôné *stricto*

²⁵ Abbé Sieyès, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, t. VIII, Paris, Librairie administrative de Paul Dumont, 1875, p. 594-595

²⁶ Royer Collard, Discours du 26 février 1816, cité par Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, p. 103. Voir aussi *Les libéraux*, Pierre Manent, ed. Hachette-Pluriel, t. II, 1986, p. 116-117

²⁷ « Vous ne devez pas vouloir, à plus forte raison, qu'un député de tous les citoyens du Royaume écoute le voeu des seuls habitants d'un baillage ou d'une municipalité, contre la volonté de la nation entière. Ainsi, il n'y a pas, il ne peut y avoir pour un député de mandat impératif. [...] Il est donc incontestable que les députés sont à l'Assemblée nationale, non pas pour y annoncer le vœu déjà formulé de leurs commettants directs, mais pour y délibérer et y voter librement d'après leur avis actuel, éclairé de toutes les lumières que l'Assemblée peut fournir à chacun. » — Abbé Sieyès, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, t. VIII, Paris, Librairie administrative de Paul Dumont, 1875, p. 594-595

censu, on peut observer qu'une partie de la classe politique souhaite l'instauration de dispositifs qui tendraient à s'en rapprocher comme la révocation des élus en cours de mandat.

Pour autant, doit-on déduire de cela que nos régimes ne sont pas des démocraties ? « *Le peuple, dans un pays qui n'est pas une démocratie et la France ne saurait l'être, ne peut parler, ne peut agir, que par ses représentants.* » affirmait Sieyès, défenseur du régime représentatif. Les révolutionnaires se sont inspirés des travaux réalisés à l'Antiquité pour écarter la démocratie au profit du régime représentatif. Ils ont repris la théorie de Hobbes et mis en place le mandat pour permettre son application. La théorie veut que la France comme les autres puissances occidentales ne soient pas des démocraties et elles ont été construites à cette fin. Pourtant, on parle souvent de démocratie représentative même si ces deux termes accolés sont antinomiques. Le régime représentatif ne peut être assimilé à la démocratie. En revanche, celui-ci s'est démocratisé dans le sens où une place croissante a été faite au peuple avec la démocratisation du suffrage dont le point d'orgue en France est l'ouverture du droit de vote aux femmes et leur éligibilité en 1944²⁸. Ce sont les modalités d'attribution du mandat qui ont concentré les efforts de démocratisation. Le régime représentatif a été démocratisé, c'est pour cela que nous parlons de régime démocratique, mais il ne saurait se confondre avec la démocratie.

La théorie que nous venons d'exposer semble éloignée des discours politiques et médiatiques. Aujourd'hui, on considère de plus en plus que représenter, c'est être représentatif de ceux que l'on est censé représenter. Ce glissement est ancré dans l'opinion publique. Il s'agit d'une rupture avec l'idée initiale de la représentation qui cherchait à désigner la personne la plus à même d'exercer la fonction. Ainsi, une forme d'injonction contradictoire se fait jour : les représentants doivent être à la fois similaires au peuple et différents. Ils doivent être représentatif de l'ensemble des citoyens tout en étant choisis pour des compétences particulières afin d'exercer une mission politique dans l'Etat. Cela reflète la double conception possible de l'élection : l'élection comme filtre qui permet de désigner le meilleur (aristocratie élective) ou comme un miroir avec un élu issu et représentatif des citoyens²⁹. Cette conception se heurte inévitablement à l'impossibilité pratique pour un individu d'être représentatif de la société dans toute sa diversité tout en s'attachant à défendre l'intérêt général de la nation tout entière et non seulement du territoire qui l'a élu. Ce paradoxe est un symptôme de la crise qui touche les démocraties libérales et le régime représentatif. Ce dernier est de plus en plus contesté. C'est la raison pour laquelle divers dispositifs de démocratie directe ont été

²⁸ L'article 17 de l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération dispose que « les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes ».

²⁹ Voir Bernard Manin, *Les principes du gouvernement représentatif*, Champs Essais, 2019

mis en place ou sont souhaités par une partie de la classe politique³⁰ traduisant la méfiance croissante à l'égard du modèle représentatif. D'autres symptômes illustrent cette défiance : la montée des courants populistes critiques à son égard, l'abstention électorale croissante, l'émergence de nouvelles formes de revendications, etc.

Les enquêtes d'opinion³¹ témoignent de la perte de confiance des citoyens envers le personnel politique, reprochant notamment leur éloignement des préoccupations concrètes, la professionnalisation de la vie politique et le faible renouvellement de la classe politique. Le sentiment que le pouvoir politique national et local est monopolisé par une poignée d'élus est prégnant malgré l'adoption de diverses réformes. Parmi les pratiques dénoncées par l'opinion publique, on retrouvait le cumul des mandats qui consiste pour un élu à exercer simultanément plusieurs mandats voire plusieurs fonctions exécutives locales. Le cumul des mandats peut aussi désigner le cumul dans le temps c'est-à-dire les réélections successives d'une même personne sur un même poste. Les lois le limitant ont été une tentative de réponse des pouvoirs publics à la défiance populaire. En effet, la V^{ème} République est marquée par un fort développement du cumul des mandats notamment chez les parlementaires. En 1962, 65,59 % des députés exerçaient au moins un mandat local. Ils étaient 74,26 % en 1978³². C'est la raison pour laquelle, en 1985, les lois organique n°85-1405 et ordinaire n°85-1406 ont limité le cumul du mandat parlementaire avec un seul autre mandat parmi les mandats de député européen, conseiller régional, général, conseiller de Paris, maire d'une commune de plus que 20 000 habitants ou adjoint au maire d'une commune d'au moins 100 000 habitants³³. La loi ordinaire limite aussi le cumul de plus de deux mandats de cette liste ainsi que l'exercice conjoint des fonctions de président d'un conseil régional et général. Il s'agit d'un régime d'incompatibilité et non d'inéligibilité, c'est-à-dire que ces élus peuvent se présenter aux élections mais devront se démettre des mandats ou fonctions en surnombre s'ils sont

³⁰ De nombreuses formations politiques appellent à la convocation plus régulière de référendums comme l'on fait *Les républicains* à propos de l'immigration ou l'intergroupe *NUPEL* lors de la réforme des retraites de 2022. De même, l'instauration d'un référendum d'initiative partagée à l'article 11 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La création d'un référendum d'initiative citoyenne était aussi une revendication du mouvement des gilets jaunes en 2018 repris dans le programme de certaines formations politiques de gauche ou d'extrême droite.

³¹ Cf. Enquête du CEVIPOF avec Opinion Way, Février 2024, « En quoi les Français ont-ils confiance ? »

³² Jean-Claude Masclet, *Le rôle du député*, Paris, LGDJ, 1979 cité par Abel François et Julien Navarro, *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 20

³³ Les mandats de conseillers municipaux et intercommunaux ne sont pas concernés.

élus³⁴. La portée de cette réforme a été très limitée puisque seulement 298 mandats ont été remis en jeu soit 0,06 % des mandats électoraux disponibles³⁵. Ces lois relevaient davantage d'une « *illusion électoraliste* » selon Albert Mabileau³⁶. En effet, le cumul des mandats a continué à se développer chez les parlementaires. En 1997, 92 % des députés et 82 % des sénateurs étaient en situation de cumul³⁷. Le législateur s'est à nouveau saisi du sujet avec les deux lois du 5 avril 2000³⁸. 23 mois de bataille législative ont été nécessaires et le Gouvernement Jospin a été contraint de revoir à la baisse ses ambitions tant le sujet était sensible. La loi a, toutefois, resserré le nombre de mandat possible en limitant le cumul à deux mandats parmi ceux-ci conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal. Un maire ne peut désormais plus être représentant au Parlement européen, président d'un conseil régional ou général. La loi organique interdit aussi à un parlementaire national de siéger au Parlement européen et le mandat de député est déclaré incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants³⁹. Enfin, les parlementaires européens ne peuvent être maire ou président d'un conseil régional ou général⁴⁰. Malgré cette seconde étape, le cumul des mandats est resté une pratique développée même si le nombre de mandat cumulé s'est réduit. Ainsi, en 2007, 89,9 % des députés cumulaient dont 66,1 % avec un mandat municipal⁴¹. En 2012, le renouvellement opéré suite au changement de majorité et l'anticipation par les candidats de la mise en oeuvre de la promesse électorale des socialistes a conduit à une diminution du cumul des mandats qui ne concernait alors que 74,6 % des députés et qui s'était déplacée très majoritairement vers l'échelon municipal⁴². Constatant la persistance de

³⁴ Voir pour les modalités pratiques : François Barloy, « La législation de 1985 sur le cumul des mandats », in Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier (CREAM), *Le cumul des mandats et des fonctions*, Les études de la documentation française, Paris, 1998, p. 31.

³⁵ Christophe Bidégaray, « Limiter le cumul des mandats ou comment faire le bonheur des élus malgré eux », in Karine Deharbe, Christine Pina, et Pauline Türk, *Le cumul et la durée des mandats*, Mare & Martin, 2020, p. 32

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Abel François et Julien Navarro, *Le cumul des mandats en France : cause et conséquences*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 22

³⁸ 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 et Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

³⁹ La loi de 2000 ne prend pas en compte les éventuelles fonctions exécutives associées.

⁴⁰ Voir pour les modalités pratiques de ces incompatibilités : Christophe Bidégaray, « Limiter le cumul des mandats ou comment faire le bonheur des élus malgré eux », in Karine Deharbe *et al*, *op. cit.*, p. 34

⁴¹ Abel François et Julien Navarro, *op. cit.*, p. 23

⁴² *Ibid.*

l'impopularité de cette pratique, le Gouvernement Ayrault a repris cette proposition ancienne du Parti socialiste⁴³ en profitant de sa majorité au Sénat qui bloquait jusqu'alors toute réforme d'envergure. Les lois du 14 février 2014⁴⁴ ont interdit le cumul entre un mandat parlementaire national ou européen et toute fonction exécutive locale⁴⁵. Ils peuvent toujours exercer un autre mandat de conseiller dans une collectivité mais ne peuvent plus recevoir de délégation⁴⁶. Elles ont, ainsi, mis fin à la figure du député-maire.

Dix ans après l'adoption de la loi organique du 14 février 2014, il est possible d'esquisser un bilan de cette réforme. Aujourd'hui, le cumul des mandats a changé de forme avec la disparition du cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale. Toutefois, le cumul reste ancré puisque 56,8 % des députés⁴⁷ et 71,6 % des sénateurs⁴⁸ exercent parallèlement un mandat local. 32,4 % des députés et 45,4 % des sénateurs ont choisi d'exercer un mandat municipal. Malgré les réformes mises en place, force est de constater que la défiance à l'égard du monde politique demeure croissante et que les lois de 2014 font l'objet de vives remises en question en raison de la déconnexion supposée des élus qu'elles produisent. A cet égard, de nombreuses propositions de loi organique ont été déposées devant les deux chambres du Parlement pour en modifier le régime juridique. La question du cumul des mandats en France ne semble pas réglée et continue d'agiter les débats parlementaires. Les débats houleux sur le proposition de loi organique du groupe Horizon lors de la séance publique du 14 mars 2024 en témoignent. Le Parlement semble particulièrement divisé sur cette question et les partis politiques eux-mêmes ne parviennent pas à parler d'une seule voix comme le montrent les réponses des parlementaires aux questionnaires qui leur a été soumis et que nous étudierons ultérieurement. De même, les Français sont particulièrement divisés sur cette question comme l'illustrent les sondages réalisés au moment de l'examen de la proposition de loi organique du groupe Horizon. En effet, selon ELABE, 67 % souhaitent maintenir l'interdiction du

⁴³ Voir le projet porté par le Premier ministre Lionel Jospin en 2000.

⁴⁴ Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen et Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur

⁴⁵ Cela s'étend aux conseils d'administration des établissements publics locaux, de centres de gestion de la fonction publique territoriale, de SEM, OPHLM, etc

⁴⁶ A l'exception des députés conseillers municipaux si la délégation « porte sur les attributions exercées au nom de l'Etat mentionnées à la sous-section 3 de la présente section » selon l'article L. 2122-18 du CGCT modifié par la loi organique n° 2014-125.

⁴⁷ A partir des données disponibles sur le site internet du Projet Arcadie : <https://projetarcadie.com/cumuls-mandats>, consulté le 16 avril 2024.

⁴⁸ Données fournies par la Division du contrôle et des questions du Sénat le 16 avril 2024.

cumul entre un mandat parlementaire et un mandat exécutif local telle qu'introduite par la loi de 2014. Seuls 22 % d'entre eux se déclarent favorable à un assouplissement et 9 % à une abrogation de ladite loi⁴⁹. Dans le même temps, un second sondage conclut dans le sens inverse. 57 % des Français interrogés estiment qu'il faudrait revenir sur l'interdiction. La droite comme la gauche serait favorable à un retour du cumul. Ainsi, 55 % des sympathisants de gauche⁵⁰ et 65 % des sympathisants de droite⁵¹ estiment qu'il faudrait revenir sur la loi de 2014. Seuls les électeurs Renaissance se démarquent avec seulement 46 % d'opinion favorable. Le clivage sur cette question ne se ferait pas selon les convictions politiques mais davantage selon le lieu de vie des personnes interrogées. Le sondage met, en effet, en avant une disparité géographique puisque le soutien au cumul est de seulement 49 % à Paris contre 59 % en province et monte à 61 % auprès des habitants des communes rurales⁵². L'agglomération parisienne ferait figure d'exception dans un pays plutôt favorable à un retour de cette pratique⁵³. Face à ces deux sondages aux conclusions contraires, le sondage IFOP montre une opinion publique particulièrement divisée sur la question avec 46 % des Français qui s'estimeraient mieux représentés, les intérêts de leur commune mieux défendus, si le cumul était rétabli. 56 % jugent que l'interdiction a durablement empêché des élus locaux d'exister nationalement⁵⁴. « *Une majorité de Français est même convaincue que cela renforce l'étanchéité entre sphère politique nationale et sphère politique locale [et] que cela empêche d'émerger* » analyse Frédéric Dabi, Directeur général de l'IFOP⁵⁵. Il convient de prendre ces indicateurs avec prudence d'abord parce que ces sondages concluent en des sens opposés mais aussi parce qu'ils présentent une marge d'erreur significative. Toutefois, il est clair que l'opinion publique a opéré une bascule. Le temps du consensus est dépassé. Si la loi de 2014 était, à l'époque, largement soutenue par 80 % des Français et que 93% d'entre eux étaient favorable à la suppression totale du cumul⁵⁶, force est de constater que la mise en application de l'interdiction du cumul a semé le trouble dans

⁴⁹ Sondage ELABE pour BFMTV du 13 mars 2024

⁵⁰ Parmi lesquels 56 % des électeurs de la France insoumise, 64 % des écologistes et 51 % des socialistes, parti à l'origine de la loi organique de 2014.

⁵¹ 68 % des électeurs du Rassemblement national et 60 % des sympathisants Les Républicains se déclarent favorables au cumul des mandats.

⁵² Les sondés vivant dans une commune avec entre 2 000 et 19 999 habitants sont 53 % à se déclarer favorable au cumul, 62 % entre 20.000 et 99.999 et 57 % dans les villes de plus de 100.000 habitants.

⁵³ Sondage CSA pour Europe 1, CNews, et le *Journal du dimanche* réalisé les 5 et 6 mars 2024.

⁵⁴ Sondage IFOP pour le Cercle des élus locaux relayé par *La Tribune* réalisé les 20 et 21 février 2024.

⁵⁵ Ludovic Vigogne, « Sondage : sur le cumul des mandats, des Français très partagés », *La Tribune*, 3 mars 2024

⁵⁶ Rapport Giran au Président de la République, *42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale*, février 2012, p. 34

l'opinion, n'a pas répondu aux attentes et que la question de son rétablissement est désormais clairement posée. Il continue ainsi aujourd'hui de faire débat entre les partisans d'un durcissement de la réglementation et ceux qui dénoncent les effets pervers de telles mesures.

Les positions sur le cumul des mandats sont souvent très tranchées voire dogmatiques et reposent sur une perception parfois caricaturale soit de la pratique des élus soit des effets de sa suppression. Le discours politique sur le cumul des mandats traduit des différences d'appréhension du rôle des élus, mais aussi une instrumentalisation de cette question présentée comme la cause de tous les maux de la démocratie par ses pourfendeurs ou de la déconnexion supposée des parlementaires par ses partisans. L'objectif de ce travail sera d'apporter de la nuance à la réflexion autour du cumul des mandats et surtout de tenter d'en comprendre les ressorts et les enjeux.

Nous verrons dans quelle mesure le cumul des mandats s'inscrit dans un système représentatif en crise.

L'ampleur de la pratique française du cumul des mandats découle du système institutionnel de la Cinquième République où le Parlement est faible et la décentralisation inachevée et emporte des conséquences importantes sur son fonctionnement (Partie I). Les discours en faveur ou en défaveur du cumul simultané ou dans le temps traduisent, aussi, la perception actuelle de l'identité même de l'élu, en première ligne face à la crise de confiance (Partie II).

— PREMIÈRE PARTIE —

Le cumul des mandats, conséquence de la structure institutionnelle ?

L'ampleur du cumul des mandats en France est l'une des caractéristiques de la Cinquième République. Longtemps vilipendé par les observateurs et citoyens, il était perçu comme un mal français participant à la méfiance des citoyens pour la classe politique. Pourtant, aujourd'hui, il revient sur le devant de la scène avec des propositions de loi et des tribunes appelant à son retour. On pensait que sa limitation permettrait de donner un nouveau souffle à la démocratie et aux institutions de la Cinquième République, mais dix ans après le vote de la loi, le constat est amer. La défiance des Français est plus que jamais élevée et les élus témoignent de leurs difficultés grandissantes à mener à bien leur mission. Le cumul des mandats est à la fois perçu comme l'une des causes de cette crise et son rétablissement comme un moyen de l'endiguer. Pourtant, si le caractère spécifiquement français doit être relativisé, la pratique du cumul — que l'on qualifie souvent de tradition française — irrigue l'histoire constitutionnelle française (Chapitre 1). Dès lors, comment expliquer la propension des élus français pour le cumul ? L'ampleur de cette pratique sous la V^e République s'explique par la structure institutionnelle du régime et son organisation territoriale (Chapitre 2). Pour comprendre les raisons de sa désapprobation ou les motivations de ses défenseurs, il convient de s'intéresser aux effets du cumul sur le fonctionnement institutionnel (Chapitre 3).

— CHAPITRE I —

Le cumul des mandats, une tradition française ?

En 2013, alors que le Parlement s’apprêtait à examiner les deux projets de loi ordinaire et organique déposé le 3 avril par le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, la presse⁵⁷ comme les parlementaires⁵⁸ ont parlé d’une remise en cause de la « *tradition française* » du cumul des mandats. Il est, en effet, perçu comme une spécificité de notre système politique résultant d’une longue tradition. Les professeurs Avril, Beaud, Bouvert et Weil parlent même d’une « *exception française* »⁵⁹. Avant de s’intéresser aux ressorts institutionnels de cette pratique, il convient donc de vérifier ces affirmations : tant le caractère traditionnel (I.) que spécifiquement français (II.) du phénomène.

I. Une pratique ancrée dans l’histoire constitutionnelle française

« 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. » — Michel Debré, 1955⁶⁰

⁵⁷ « La loi Valls dont l’Assemblée commence aujourd’hui l’examen en séance sonnera-t-elle le glas de la tradition française du cumul des mandats ? » écrit Guillaume Tabard dans « La loi sur le cumul des mandats est-elle une révolution ? », *Le Figaro*, 2 juillet 2013, <https://www.lefigaro.fr/politique/2013/07/02/01002-20130702ARTFIG00555-la-loi-sur-le-cumul-des-mandats-est-elle-une-revolution.php> ; Jean-François Péresse parle d’« *une très vieille tradition française* », « La fin du cumul des mandats, une révolution démocratique », *Les Échos*, 24 septembre 2012, <https://www.lesechos.fr/2012/09/la-fin-du-cumul-des-mandats-une-revolution-democratique-1094831>

⁵⁸ Voir l’intervention de Guy Geoffroy, Compte-rendu d’examen par la Commission des lois du 25 juin 2013, https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1173.asp#P738_223113

⁵⁹ Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil, « Cumul des mandats : réfléchir davantage », *Commentaire*, n°143, 2013, p. 665

⁶⁰ Michel Debré, « Trois caractéristiques du régime parlementaire français », *RFSP*, 1955, p. 22

Le cumul des mandats est souvent décrit comme une tradition française, comme une « *propriété normale de la vie politique française* »⁶¹. Cette normalité du cumul ne peut s'appréhender uniquement par le prisme de la V^e République. En effet, cette pratique n'est pas apparue avec la Constitution de 1958, elle existait déjà sous la III^e République comme en témoigne les propos tenus par Michel Debré en 1955. Il convient, pour mieux la comprendre, d'en étudier les racines dans l'histoire constitutionnelle française.

Rares sont les régimes français à avoir instaurer une limitation du cumul des mandats pour un élu. Au contraire, la figure du notable était valorisée dans la société au XIX^e siècle et supposait l'exercice conjoint d'un pouvoir local et national notamment par la fonction politique⁶². Toutefois, les élus cumulant demeuraient minoritaires au Parlement. La tradition française du cumul des fonctions parlementaire et ministérielle s'est effacée (A.). Nous nous concentrerons donc sur le cumul d'un mandat national et au moins un mandat local, faute de données chiffrées exploitables sur la détention par un élu de plusieurs mandats locaux, forme de cumul qui était également fréquente⁶³ (B.).

a) La tradition française de cumul des fonctions parlementaires et ministérielles

Historiquement, la forme de cumul la plus emblématique est celle entre un mandat parlementaire et l'appartenance au Gouvernement. En effet, la majorité des régimes français ont autorisé le cumul de la fonction parlementaire avec un portefeuille ministériel. Ainsi, la loi du 19 brumaire an VIII puis l'article 54 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, l'article 46 de la Charte du 14 août 1846, l'article 28 de la Constitution de 1848⁶⁴, l'article 3 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869⁶⁵, l'article 20 du sénatus-consulte du 21 mai 1870 et enfin l'article 8 de la loi organique du 30 novembre 1875 ont permis cette forme de cumul⁶⁶. L'autorisation de cette pratique

⁶¹ Guillaume Marel, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle*, Thèse de science politique, I.E.P. de Grenoble, 2003, p. 523

⁶² Alfred Mabileau, « Le cumul des mandats », *Regards sur l'actualité*, n°169, mars 1991, La documentation française, Paris, p. 18

⁶³ Gilles Toulemonde, « Le cumul des mandats dans l'histoire constitutionnelle française », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, 2016, Artois Presse Université, p. 28

⁶⁴ A la lumière de l'article 85 de la loi électorale du 15 mars 1849

⁶⁵ Le Sénatus-consulte supprime l'article 44 de la Constitution du 14 janvier 1952 qui rétablissait l'incompatibilité.

⁶⁶ Philippe Augé, « Historique de la réglementation des cumuls », in Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier (CREAM), *Le cumul des mandats et des fonctions. Une réforme au coeur de la modernisation de la vie politique.*, La documentation française, 1999, p. 11

prend fin avec l'article 23 de la Constitution de 1958. On observe que ce cumul pensé comme inhérent aux régimes parlementaires disparaît logiquement avec l'avènement d'une Cinquième République qui entend s'éloigner des pratiques courantes des régimes parlementaires. Le Professeur André Demichel écrit à cet égard :

Dans les régimes de type présidentiel, l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat de parlementaire est considérée comme parfaitement normale. Et cela s'explique fort bien si l'on considère la nature de ces régimes puisqu'ils sont fondés sur une séparation des pouvoirs interprétée de façon stricte, qui interdit toute interpénétration organique entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif [...] En régime parlementaire, le problème se pose dans des termes exactement inverses. La doctrine, la pratique et la logique semblent concourir à écarter la règle d'incompatibilité, sous quelque forme que ce soit.⁶⁷

Si le cumul entre ces fonctions était traditionnellement autorisé, il a aussi parfois été limité comme sous la monarchie de Juillet où le ministre nommé devait se représenter devant les électeurs s'il souhaitait conserver son siège⁶⁸. On retrouvait le même système outre-Manche pour les ministres souhaitant continuer de siéger à la Chambre des communes⁶⁹. Ainsi, le cumul des fonctions est ancré dans la tradition républicaine française tant les périodes d'interdiction ont été marginales et se sont concentrées sur la période révolutionnaire où l'objectif était de protéger le Parlement de l'exécutif⁷⁰. Si une contestation a émergé dans les années 30, cette pratique ne pris fin qu'avec l'avènement de la Constitution de 1958. Pour assurer la séparation des pouvoirs, le Général a défendu une position contraire à la tradition française et à l'avis du Comité consultatif constitutionnel. Dès la conférence de presse du 12 novembre 1947, le Général de Gaulle avait affirmé « *Gouverner est une fonction, légiférer en est une autre...ce n'est pas aux mêmes de faire l'une et l'autre* » avant de préciser lors de la conférence du 30 juin 1955 que « *On ne peut être à la fois parlementaire et ministre, c'est à dire juge et partie, contrôleur et contrôlé* »⁷¹.

Ainsi, le cumul du mandat parlementaire et de la fonction ministérielle était admises en France jusqu'en 1958. Si, par nature, le nombre d'élu concerné était limité, cette forme de cumul n'en était pas moins symbolique. Au-delà du principe de séparation des pouvoirs, Michel Debré justifiait cette interdiction par la volonté de « *briser ce qui était convenu d'appeler la course aux*

⁶⁷ André Demichel, « De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire », *RDP*, 1960, p. 617

⁶⁸ Loi du 12 septembre 1830

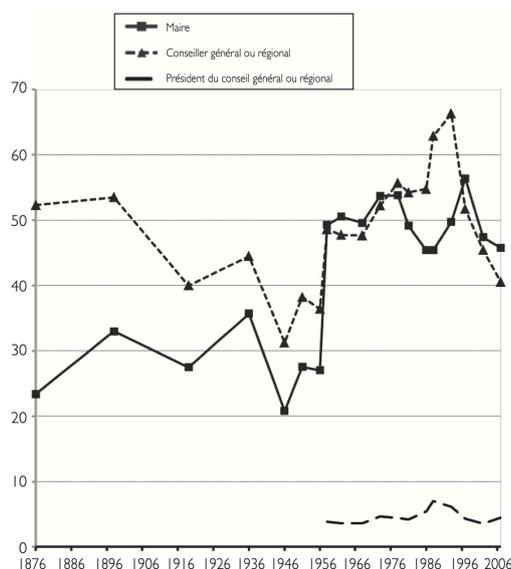
⁶⁹ Cette pratique a disparu progressivement au Royaume-Uni entre la Première guerre mondiale et 1926. Voir Joseph Barthélémy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, p. 593

⁷⁰ Avant la Constitution de 1958, une interdiction du cumul des fonctions parlementaires et ministérielles a été mise en place par les Décrets des 7 novembre et 10 janvier 1790 puis par les constitutions de 1791, du 5 fructidor an III.

⁷¹ Charles de Gaulle, « Conférence de presse du 12 novembre 1947 » et « Conférence de presse du 30 juin 1955 », *Discours et messages*, tome II, Plon, 1970

portefeuilles, jeu mortel pour l'Etat qui mettait en cause, sans limites, la valeur de la Constitution, celle de la loi et l'autorité des gouvernants »⁷², critique qui fait écho à celles entendues aujourd'hui contre le cumul des mandats. En rompant durablement avec cette tradition, la V^e République semble avoir enterré cette pratique tant ceux qui promeuvent son retour sont rares. Les ministres ont, toutefois, conservé une possibilité de cumul avec un mandat voire une fonction exécutive locale. Ainsi, Gérald Darmanin était ministre, conseiller régional et premier adjoint au Maire de Tourcoing entre 2017 et 2020, Sébastien Lecornu, ministre et Président puis conseiller départemental de l'Eure. La figure de Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense et Président du Conseil régional de Bretagne entre 2015 et 2017 illustre aussi cette forme de cumul qui perdure discrètement alors que les gouvernements successifs avaient tous pour ambition d'éviter ces situations.

b) La tradition française du cumul des mandats locaux et nationaux



Source : Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Collection du CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm, Paris, 2012, p.28

Figure 1 – Le cumul des députés est en France une pratique qui persiste depuis le xix^e siècle.

La figure retrace l'évolution de la proportion (en %) de députés cumulant un mandat par type de mandat depuis 1876. Les chiffres sont calculés pour les députés de France métropolitaine en début de législature. Les chiffres proviennent de J.-C. Masclat (1982) jusqu'en 1981, puis d'une collecte manuelle à partir du journal *Le Monde* à partir de 1988.

⁷² Michel Debré, « Discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958 » in *Constitution française du 4 octobre 1958*, coll. « Les Documents d'études », n°1-04, La documentation française, Paris, 1998

Si la question du cumul entre fonction parlementaire et ministérielle ne concerne que très peu d'élus, le cumul entre un mandat local et un autre mandat national ou local est bien davantage répandu. Le cumul concernait, ainsi, environ 35 % des députés sous la III^e République selon Guy Carcassonne⁷³. Un chiffre bien plus faible que ceux enregistrés avant l'entrée en vigueur de la loi organique de 2014 où l'on dépassait les 80 %. Cette persistance dans le temps du cumul montre, selon Georges Lavau, qu'il est considéré « *par tout le monde comme allant de soi et comme étant la norme politique* »⁷⁴.

En effet, le droit positif a largement ignoré le cumul des mandats dans l'histoire constitutionnelle française. Sa limitation relevait davantage du bon sens, d'une éthique des élus, et d'une logique institutionnelle. Ainsi, le cumul des mandats parlementaires — possible en théorie dans un régime bicaméral — n'a été prohibé par le droit positif qu'à partir de la loi du 12 juillet 1927 désormais codifiée à l'article L.O. 137 du Code électoral. Eugène Pierre explique à propos des lois constitutionnelles de 1875 que « *la prohibition n'a pas besoin d'être inscrite dans nos lois : il est évident qu'en France nul ne pourrait être à la fois sénateur et député* »⁷⁵. L'incompatibilité de ces deux mandats relevaient d'un « *certain état d'éducation, de délicatesse et de moeurs, [...] et [de la] bonne volonté et la probité des élus* »⁷⁶. Toutefois, selon Eugène Pierre, ce cumul n'était pas totalement étranger au droit puisqu'il considère que la « *seule circonstance que les sessions des deux chambres doivent être simultanées suffit à établir que le cumul serait inconstitutionnel* »⁷⁷. En 1927, le droit positif s'est saisi clairement de cette situation afin de répondre à quelques abus isolés en établissant une incompatibilité entre les mandats de député et de sénateur. On retrouve cette même logique à propos du cumul de deux mandats municipaux ou généraux qui furent interdit respectivement par les lois du 10 août 1871 et du 20 janvier 1874⁷⁸. Cette incompatibilité *de facto* ou *de jure* entre deux mandats similaires s'explique d'abord par des considérations pratiques et de bon sens mais aussi par la logique institutionnelle bicamérale et la nature même des mandats locaux. Ainsi, ce type de cumul était un épiphénomène avant même son interdiction.

⁷³ Guy Carcassonne, *La Constitution*, « Points », Le Seuil, 16^{ème} édition, 2022, p. 150

⁷⁴ Georges Lavau, « Présentation », in Albert Mabilleau (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Pédante, coll. Bibliothèque de l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux, 1972, p. 128

⁷⁵ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 314

⁷⁶ Joseph Barthélémy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, réédition Economica, « Classiques », 1985, p. 603

⁷⁷ Eugène Pierre, *op. cit.*, p. 314

⁷⁸ Guillaume Marrel, *L'élus et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle*, Thèse de science politique, IEP de Grenoble, 2003, p. 89

La normalité prétendue du cumul en France s'attache davantage aux mandats de nature différente dit vertical. Dans l'histoire constitutionnelle française, ce type de cumul a lui aussi longtemps été ignoré par le droit malgré l'importance du phénomène. En effet, le cumul des mandats de différents niveaux est une pratique ancienne et courante. Dans sa thèse, Guillaume Marrel, note que le cumul entre un mandat local et un mandat national était quasiment inexistant à la fin du XVIII^e siècle. Les caractéristiques propres à l'époque l'expliquent : la lenteur des moyens de communication et de transport rendait, en pratique, impossible l'exercice d'un mandat national à Paris et d'un mandat local en province ; les responsables locaux étaient des fonctionnaires représentants l'Etat et non des élus⁷⁹ ; l'attractivité des fonctions locales était limitée⁸⁰. En conséquence, les élus cumulants étaient rares à cette époque. On peut, toutefois, citer l'exemple du député Rivière, procureur général syndic en Lozère⁸¹ mais son cas fait figure d'exception. La pratique du cumul des mandats va se développer avec l'avènement de la monarchie de Juillet, et l'instauration du scrutin uninominal lors des élections législatives. L'accroissement du pouvoir du Parlement a renforcé l'intérêt pour les fonctions parlementaires et le mandat local a alors été perçu comme un outil renforçant la notoriété et les chances de réélection⁸². En effet, le cumul dans le temps est lié au cumul simultané de plusieurs mandats. Entre 1871 et 1936, 67% des députés réélus pour un second mandat cumulent, et cette proportion atteint 88,5 % pour les élus à un neuvième mandat⁸³. Le mandat local est alors considéré comme un support du mandat national permettant un ancrage territorial nécessaire en raison du mode d'élection par circonscription. Selon André-Jean Tudesq, le mandat de conseiller général était celui qui répondait le mieux à ces aspirations puisque près de 50 % des députés exerçaient un tel mandat en 1840⁸⁴.

⁷⁹ Notamment sous la Restauration.

⁸⁰ Jean Tulard, Roland Drago et Jean Cluzel, « Le cumul des mandats électifs », *Revue des sciences morales et politiques*, 2, 1995

⁸¹ Thomas Branthome, « Repères historiques », in Jean-Pierre Camby, Jean-Philippe Dérosier et Pascal Jan, « Les mandats électifs : du cumul à l'exclusivité », *Petites affiches*, Numéro spécial, n°152, Lextenso, 2014, p. 6

⁸² Gilles Toulemonde, « Le cumul des mandats dans l'histoire constitutionnelle française », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, 2016, Artois Presse Université, p. 29

⁸³ Guillaume Marrel, *op. cit.*, p.632

⁸⁴ André-Jean Tudesq, « Les influences locales dans la vie politique française sous la monarchie censitaire », in Albert Mabileau (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Pédante, coll. Bibliothèque de l'IEP de Bordeaux, 1972, p. 347

La pratique des candidatures officielles sous le Second Empire a conduit au fort développement du cumul des mandats. En effet, les élections législatives sont alors considérées comme une réplique aux plébiscites réguliers convoqués par l'Empereur. Jean Goueffon note à cet égard que « *Le régime autoritaire approuvé par l'ensemble de la Nation demande un nouveau sacre dans chaque circonscription* »⁸⁵. Pour ce faire, le pouvoir devait choisir stratégiquement ses candidats officiels. Il s'appuie alors sur des personnalités locales dont l'implantation sur le territoire et la notoriété est de nature à favoriser leur élection. Ainsi, les Préfets se sont majoritairement tournés vers des élus locaux puisqu'en 1870, 92,1 % des députés exerçaient parallèlement un mandat de conseiller général⁸⁶. Le mandat de conseiller général demeure le mandat local associé au mandat parlementaire. Toutefois, comme le note Gilles Toulemonde, il convient de souligner une inversion de ce phénomène depuis la monarchie de Juillet car « *ce n'est plus la détention d'un mandat national qui provoque l'acceptation de mandats locaux, mais l'inverse* »⁸⁷. L'exercice d'un mandat local et l'influence locale associée est le moteur du choix de l'élu pour représenter l'Empereur lors des élections législatives. Sous le Second Empire, le mandat local est celui qui permet l'accès au mandat national.

Le retour de la République en 1870 s'accompagne nécessairement d'un renouvellement de la classe politique même si le Parlement demeure dominé par les monarchistes. Toutefois, le cumul ne tarde pas à s'imposer sous ce nouveau régime puisque 52,3 % des députés exerçaient un mandat de conseiller général en 1876⁸⁸. La politique territoriale menée par les gouvernements successifs avec les lois de 1871⁸⁹, 1876⁹⁰ et 1884⁹¹ renforce le poids des élus municipaux. Les députés vont alors progressivement délaisser le mandat de conseiller général pour lui préférer le mandat

⁸⁵ Jean Goueffon, « La candidature officielle sous le Second Empire : le rôle des considérations locales », in Albert Mabileau, *op. cit.*, p. 375

⁸⁶ Guillaume Marrel, *op. cit.*, p. 97

⁸⁷ Gilles Toulemonde, « Le cumul des mandats dans l'histoire constitutionnelle française », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.*, p. 29

⁸⁸ Guillaume Marrel, *op. cit.*, p. 40

⁸⁹ La loi votée le 14 avril 1871 dite « Loi Picard » prévoit l'élection du maire et des adjoints par le conseil municipal sauf dans les chefs-lieux de canton et les villes de plus de 20 000 habitants. Cette loi est abrogée par la loi votée le 24 janvier 1874 dans le cadre de la politique d'ordre moral menée par le Duc de Broglie.

⁹⁰ La loi du 12 août 1876 rétablit le système créé par la loi de 1871 après la victoire des républicains aux législatives de février 1876.

⁹¹ La loi de 1884 consacre notamment l'élection au suffrage universel direct du conseil municipal pour une durée de quatre ans, l'élection du maire par le conseil (sauf à Paris), le caractère gratuit des fonctions et l'attribution d'une clause de compétence générale aux communes.

municipal. Ils vont y trouver davantage d'intérêts tant en terme de stratégie politique que dans l'exercice de leurs fonctions municipales. Il convient de noter que la loi de 1871 introduit, tout de même, une limite au cumul en interdisant aux députés de siéger au sein des commissions départementales par crainte que leur présence nuise à l'autorité du préfet⁹². Par ailleurs, Gilles Toulemonde note que l'on observe « *un déplacement du cumul sur l'échiquier politique* »⁹³. De la même manière que l'Empire voulait s'appuyer sur des élus expérimentés pour renforcer sa majorité parlementaire, les républicains vont chercher à s'imposer dans un paysage politique dominé par les monarchistes. En effet, jusqu'en février 1876, les orléanistes et les légitimistes sont majoritaires à l'Assemblée nationale bien que les républicains se renforcent au fil des législatives partielles. Ainsi, les républicains cherchent à « *gagner les coeurs* »⁹⁴ des français. Pour ce faire, ils parcourent la France avec Léon Gambetta surnommé le « *commis-voyageur de la République* »⁹⁵ dans l'objectif de remporter les élections locales. La stratégie de républicanisation des français passe par l'échelon local⁹⁶. Aussi, dès 1874 — malgré la loi du 24 janvier 1874 qui prévoit la nomination des adjoints et maires par le président de la République sur proposition des préfet — les républicains parviennent à remporter des victoires significatives et renforcent leur ancrage local. Lors des élections législatives, les républicains vont s'appuyer sur ces élus implantés localement afin de renforcer leurs chances de l'emporter et de donner à la Troisième République une majorité républicaine. Cette stratégie a porté ses fruits avec la victoire lors des législatives de 1876 puis lors des sénatoriales de janvier 1879. Ainsi, le cumul se déplace du centre droit vers la gauche et permet aux républicains de s'implanter définitivement dans les territoires.

En 1889, plus de la moitié des députés exercent parallèlement au moins un autre mandat local⁹⁷. En 1906, 63,3 % des sénateurs étaient des élus locaux contre 69 % des députés. Le mandat privilégié par les parlementaires reste l'échelon cantonal. Il est le « *principal tremplin législatif* » puisqu'il concerne 47 % d'entre-eux alors que seulement 30 % sont maires. Lorsque le mandat de maire

⁹² La loi transpose ce régime aux sénateurs en 1876. V. Michel Debré, *op. cit.*, p. 24 et Michel Reydellet, « Le cumul des mandats », *RDP*, 1979, p. 699.

⁹³ Gilles Toulemonde, *op. cit.*, p. 30

⁹⁴ Arnaud-Dominique Houste, *Le Triomphe de la République*, Paris, Seuil, 2014

⁹⁵ Jean-Philippe Dumas, *Gambetta, Le commis-voyageur de la République*, Coll. Portraits, Belin, 2011

⁹⁶ Maurice Agulhon, *La République au village*, Plon, 1970

⁹⁷ Jeanne Becquart-Leclerc, « Cumul des mandats », in Pascal Perrineau et Dominique Renié (dir.), *Dictionnaire du Vote*, PUF, 2001, p. 277

facilite l'élection, il est souvent cumulé avec un mandat de conseiller général (22 %). Seul 7,5 % des députés cumulants sont uniquement maires à cette époque⁹⁸.

Le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat local n'a connu une baisse qu'à partir de 1924 où le taux chute à 27 %⁹⁹. Toutefois, la fin de la III^e République marque un retour progressif de cette pratique puisque le taux de cumul passe à 35,7 % en 1936. Durant cette année-là, vingt des cinquante plus grandes villes françaises sont dirigés par un député-maire¹⁰⁰ comme l'illustrent Edouard Herriot à Lyon et Roger Salengro à Lille. Entre 1876 et 1936, la proportion de député-maire varie entre 25 et 35 % et entre 40 et 50 % des députés cumulent avec un mandat de conseiller général¹⁰¹. Certains parlementaires exercent donc plusieurs mandats locaux comme l'illustre le cas d'Emile Combes, maire de Pons, conseiller général du canton, et sénateur¹⁰². Cette pratique du cumul permet, à l'époque, aux partis politiques de s'appuyer sur des élus implantés et expérimentés renforçant, ainsi, les chances de leurs candidats aux élections. On assiste à une professionnalisation de la vie politique avec des élus exclusivement consacrés à leurs mandats. Si ce phénomène de notabilisation de la vie politique avait déjà court avant, il reposait sur des hommes au rang social élevé qui pouvaient se consacrer exclusivement à la vie politique sans se soucier de préoccupations pécuniaires, de la rémunération de leur activité¹⁰³. Or, le cumul permet, aussi, à des élus de se professionnaliser et de vivre de leurs mandats. Il ouvre ainsi plus largement les portes d'une carrière politique.

La IV^{ème} République est marquée, à son début, par un fort renouvellement de la classe politique et par le rejet de ceux qui ont voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain ou ont collaboré avec l'occupant. Il en découle, en toute logique, un reflux du cumul des mandats. Moins de la moitié des députés cumulaient alors avec un mandat et moins de 30 % avec au moins deux mandats¹⁰⁴. En 1956, la proportion de députés cumulant était de 42 % dont 27 % de maires avant de

⁹⁸ Guillaume Marrel, *op. cit.*, p. 183

⁹⁹ Guillaume Marrel, *op. cit.*, p. 36

¹⁰⁰ Maurice Agulhon (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, p. 151

¹⁰¹ Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Editions Rue d'Ulm, Presses de l'École normale supérieure, 2012, p. 27

¹⁰² Jean Tulard, Roland Drago et Jean Cluzel, *op. cit.*, p. 135

¹⁰³ Les maires ne seront rémunérés qu'à partir de l'ordonnance n°45-2399 du 18 octobre 1945.

¹⁰⁴ Laurent Bach, *op. cit.*, p. 28

s'accroître progressivement sous la V^{ème} République pour atteindre 74,3 % en 1974¹⁰⁵ et 93 % en 1993¹⁰⁶. Ce taux est resté légèrement inférieur pour les sénateurs qui étaient, en 1997, 82 % à détenir au moins un autre mandat contre 93 % des députés¹⁰⁷.



Figure 2 – La V^e République encourage le cumul des mandats par les députés.

La figure retrace l'évolution de la proportion (en %) de députés cumulant un mandat par nombre de mandats depuis 1946. Les chiffres sont calculés pour les députés de France métropolitaine en début de législature. Ils proviennent de J.-C. Masclat (1982) jusqu'en 1981, puis d'une collecte manuelle à partir du journal *Le Monde* à partir de 1988. Le nombre de mandats inclut les mandats de maire, de conseiller général et de conseiller régional.

Source :
Laurent
Bach, *Faut-il
abolir le
cumul des
mandats ?*,
Collection du
CEPREMAP,
Editions Rue
d'Ulm, Paris,
2012, p.29

Ainsi, depuis le milieu du XIX^e siècle, le cumul des mandats s'est enraciné dans la pratique des parlementaires jusqu'à apparaître comme une normalité. Si les proportions d'élus cumulants ont pu varier au gré du contexte politique, le cumul du mandat parlementaire avec un autre mandat local s'impose comme une tradition de la vie politique française. Il est perçu comme « *l'une des conventions culturelles et politiques les plus solides de la vie politique française* »¹⁰⁸. C'est, toutefois, avec la V^{ème} République que le cumul des mandats devient la norme avec un taux de cumul dépassant ce que la vie politique avait connu jusqu'alors. Le cumul des mandats électoraux était pratiqué de façon informelle en l'absence de toute codification explicite jusqu'en 1985.

¹⁰⁵ Jean-Claude Masclat, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Tome LXI, Paris, LGDJ, 1979 cité par Abel François et Julien Navarro, *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 20

¹⁰⁶ Paul Alliès, « Les effets du cumul des mandats sur le personnel politique » in CREAM, *op. cit.*, p. 65

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 7^e édition, Paris, Montchrestien, 2004, p. 215-216

II. Un pratique courante en Europe

« Je pense que la limitation des mandats est typique des systèmes présidentiels et non des systèmes représentatifs, comme le nôtre. » — Mariano Rajoy, Président du Gouvernement espagnol, 2017¹⁰⁹

L'analyse du droit et des pratiques étrangères permet de mettre en perspective ce qui est souvent considéré comme « *une pièce maîtresse et un élément spécifique du système politique et administratif français* »¹¹⁰. En effet, le cumul des mandats est souvent présenté comme une exception française voire comme l'une des causes principales de la crise de confiance que traversent nos institutions¹¹¹. En 2012, le rapport de la Commission de déontologie et de rénovation de la vie publique le qualifie « *d'habitude française* » qui constitue « *une singularité en Europe* »¹¹². Il convient donc de s'intéresser aux pratiques de nos voisins pour vérifier ces allégations. Au-delà de l'intérêt scientifique et analytique, le droit comparé est souvent mobilisé — voire parfois instrumentalisé — par les acteurs politiques pour tenter de justifier leur positionnement. Dans ces cas, la présentation comparatiste est biaisée par la recherche d'exemples ciblés permettant d'accréditer la thèse soutenue. Les études se concentrent alors sur les États où le cumul est faible voire inexistant pour dénoncer la pratique française¹¹³ ou sur les pays où le cumul est souvent pratiqué pour justifier son maintien¹¹⁴. Le choix des pays comme la manière dont leur pratique est présentée révèle souvent les intentions de l'auteur de l'étude. Il s'agirait alors davantage d'une « *appréhension approximative du phénomène que [d'une] connaissance fine de ses tenants et aboutissants* »¹¹⁵. Pourtant, l'approche comparée est utile pour comprendre le phénomène, identifier

¹⁰⁹ Francisco Marhuenda & Carmen Morodo, « La entrevista : Rajoy, Presidente del Gobierno », *La Razón*, 15 janvier 2017, p.16

¹¹⁰ Albert Mabileau, « Le cumul des mandats », *Regards sur l'actualité*, n°169, mars 1991, p. 17

¹¹¹ Yves Mény, « Le cumul républicain : la démocratie réduite aux acquêts ? », *Revue Politique et Parlementaire*, n°991, 1997

¹¹² Rapport de la commission de déontologie et de rénovation de la vie publique, *La documentation française*, 2012, p. 58

¹¹³ C'est le cas par exemple de l'étude de Julien Boudon qui se limite aux exemples britannique, américain, italien et espagnol pour affirmer dès l'introduction de son article que l'examen comparatiste suscite « *l'embarras* » tant « *il est bien connu que la France est isolée* ». Cf. Julien Boudon, « Sur le cumul des mandats, quelle originalité française ? », *Revue de droit public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, vol. 126, n°6, 2010, p. 1691.

¹¹⁴ On peut citer l'étude commandée par le Sénateur Jean-Claude Gaudin aux services du Sénat en 2012 dans laquelle sont comparés l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Royaume-Uni et les Pays-Bas. Elle prend en considération des pays où le cumul est couramment pratiqué. Cf. Sénat, Etude de législation comparée n°288, *Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, Juillet 2012.

¹¹⁵ Julien Navarro, « Le cumul des mandats, une comparaison européenne », in Abel François et Julien Navaro (dir.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 118

les pratiques de nos voisins et les solutions qu'ils ont pu apporter. Ainsi, la Commission Jospin écrit dans son rapport qu'une « *attention particulière a été portée au droit comparé et à l'analyse des solutions adoptées dans d'autres pays démocratiques* »¹¹⁶. Les recherches opérées sont, toutefois, souvent jugées « *trop rapide et superficielle* » reposant sur des « *bases empiriques fragiles* » qui « *s'appuient généralement sur un nombre de cas restreint construits à partir de recherches sommaires* »¹¹⁷.

Si le Parlement français a pu fournir des études sur le cumul des mandats exercé par les députés et sénateurs, force est de constater que les parlements étrangers ne prêtent pas le même intérêt à cette pratique. Contactées, les chambres des parlements espagnols, belges, luxembourgeois et allemands ont fait savoir qu'elles ne disposaient d'aucune donnée chiffrée actualisée mais seulement de la liste des mandats exercés par chacun des parlementaires. Seule la Chambre des Lords a pu fournir des chiffres sur les mandats exercés par ses membres.

Il convient aussi de noter que l'approche comparée souffre de biais méthodologiques. En effet, les compétences exercées par un Maire ne sont pas les mêmes dans tous les pays. De même, les chambres parlementaires ne sont pas toutes similaires dans leurs fonctions, leur nomination ou leur fonctionnement. Il faut donc lire avec une certaine prudence les résultats qui en ressortent.

Pour dresser un panorama global, qui se voudra nécessairement incomplet en raison des barrières linguistiques et de l'absence de données récentes dans certains États, la comparaison portera sur les trois catégories d'États identifiées par Bernard Dolez¹¹⁸ : les États où le non-cumul s'impose en droit ou en fait, les États où bien que non-interdit le cumul demeure marginal et les États où le cumul bien que limité reste une pratique développée.

Cet état des lieux entend revenir sur les différentes législations (A.) et l'intensité de la pratique dans différents États (B.) sans approfondir la question de la motivation qui peut varier selon les pays.

a) Le droit français, un droit singulier ?

La réglementation du cumul horizontal des mandats en Europe est diversifiée : le niveau de contrainte opéré par le droit varie selon les États. L'interdiction absolue de cumul d'un mandat

¹¹⁶ Rapport de la commission de déontologie et de rénovation de la vie publique, *La documentation française*, 2012, p. 5

¹¹⁷ Julien Navarro, « Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Artois Presses Université, 2016, p. 107

¹¹⁸ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère (dir.), *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, LGDJ, 2018, p. 409

parlementaire avec une fonction locale est assez marginale dans l'Union européenne puisque cela concerne seulement dix États. Il s'agit de la Bulgarie, de Chypre, de l'Estonie, de la Grèce, de l'Irlande, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne et de la Roumanie. En-dehors de l'UE, on peut citer l'exemple du Canada dont la loi fédérale de 1873 interdit le cumul entre un mandat de parlementaire fédéral et un mandat de membre d'une assemblée des provinces. Il revient, en revanche, aux provinces de déterminer les incompatibilités de ses élus avec d'autres mandats locaux. Le Québec impose notamment une incompatibilité stricte avec les autres mandats depuis une loi de 1982 mais les législations des provinces sont hétérogènes en la matière. Cette non-uniformité caractérise aussi l'Allemagne et l'Autriche dont les législations nationales renvoient aux États fédérés le soin de déterminer les règles de cumul des mandats. Il s'agit-là d'une originalité puisque la majorité des États imposant une limite ou une interdiction le font *via* une réglementation de portée nationale qu'elle soit constitutionnelle comme la Bulgarie, issue d'une loi organique comme en France ou jurisprudentielle comme en Lituanie.

La limitation du cumul d'un mandat parlementaire avec certains mandats locaux concerne sept États membres de l'Union : la Belgique, la Croatie, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal et la Slovénie. La teneur de la limitation diverge selon les États en fonction des responsabilités inhérentes au mandat, de l'échelon ou de la taille de la collectivité. Il est, par exemple, impossible pour un parlementaire espagnol de siéger au sein d'une Communauté autonome ou pour un parlementaire belge de cumuler son mandat avec une fonction régionale ou communautaire. D'autres États comme la France ont choisi d'interdire le cumul avec une fonction exécutive comme l'Italie pour les exécutifs provinciaux, le Portugal pour la fonction de maire et de membre des organes de gouvernement des régions autonomes ou la Slovénie pour les maires. Il est aussi possible de limiter le nombre d'élus cumulant avec un autre mandat au sein d'une assemblée locale. Ainsi, certains cantons suisses et la Wallonie ont adopté ce système¹¹⁹. Par ailleurs, la France comme la Belgique¹²⁰ ont limité le nombre total de mandats qu'un parlementaire peut exercer. Il en

¹¹⁹ On peut citer l'exemple de la Constitution du canton de Zoug en Suisse où seulement deux membres de l'exécutif cantonal peuvent être élus dans les Chambres fédérales. Cf. Julien Navaro, *op.cit.*, p. 111. C'est aussi le cas de la Wallonie qui, depuis un décret adopté fin 2010, limite le nombre de parlementaires cumulant un mandat de député au Parlement wallon avec un mandat dans un Collège Communal à 25 % des membres de chaque groupe politique.

¹²⁰ La 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 (articles 1^{er} et 1^{quater}) limite le cumul des mandats des députés et sénateurs. Un parlementaire peut cumuler son mandat avec une seule fonction exécutive locale rémunérée. En ces termes, la loi vise les mandats de bourgmestre, échevin ou président d'un Centre public d'action sociale (CPAS) ainsi que certains mandats de représentation d'une collectivité au sein d'un organisme privé ou public. Les sénateurs des entités fédérées ne peuvent être bourgmestres, échevin ou Président d'un CPAS. Informations transmises le 18 avril 2024 par le service communication du Sénat belge.

ressort que, en droit, la France n'est pas une exception et s'inscrit dans une régulation du cumul des mandats locaux et nationaux par la loi nationale comme nombre de ses voisins européens.

Dans le même temps, neuf pays ne prévoient aucune incompatibilité normative entre un mandat parlementaire et un mandat exécutif local comme le Danemark, la Finlande, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni¹²¹, la Slovaquie, la Suède et la République Tchèque. Aucune incompatibilité n'est soulevée par le droit de ces pays pour les parlementaires. Ainsi, même avant l'entrée en vigueur de la loi de 2014, le droit français et son absence d'incompatibilité absolue entre un mandat parlementaire et un mandat exécutif local ne faisait pas figure d'exception dans le paysage politique européen.

Il ressort de cette étude comparée que le droit français apparaît comme équilibré mais l'hypothèse d'une exception française ne peut être appréhendée uniquement par le droit. Il convient de s'intéresser aux effets de la réglementation et à la pratique *in concreto* des élus.

b) L'ampleur du cumul en France, une exception en Europe ?

Les pays où la tradition du cumul des mandats est la plus ancrée ont eu recours à une limitation partielle de cette pratique : forme de « *compromis permettant d'endiguer certaines pratiques jugées contestables sans aller jusqu'à une interdiction générale qui constituerait une petite révolution culturelle* »¹²². C'est la voie choisie par la France en 2014. En 2012, 82% des députés et 77 % des sénateurs cumulaient leur mandat parlementaire avec un mandat local bien souvent exécutif puisque 59 % des députés et 58 % des sénateurs étaient membres d'un exécutif local¹²³. L'effet de l'interdiction du cumul avec une fonction exécutive a donc été important dans le paysage politique français mais le cumul n'en demeure pas moins important. En effet, en 2024,

¹²¹ Il existe peu de limite au cumul des mandats au Royaume-Uni mais la jurisprudence « *ne tolère qu'à la marge le cumul entre deux mandats électifs ou deux fonctions publiques* ». Cf. Julien Boudon, *op. cit.* p. 1706. En effet, le cumul est interdit seulement entre la Chambre des communes et les Parlements Galois et Nord-Irlandais. Il demeure autorisé avec le Parlement écossais mais seul Douglas Ross cumule ces deux mandats. Il est possible, en droit, de cumuler un mandat parlementaire avec un mandat municipal. Informations transmises le 18 avril 2024 par le *House of Commons Enquiry Service*.

¹²² Baptiste Javary, « Le cumul des mandats : droit et pratiques comparés », in Karine Deharbe, Christine Pina et Pauline Türk (dir.), *Le cumul et la durée des mandats*, Mare & Martin, 2020, p. 57-58

¹²³ Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *op. cit.*, p. 58

56,8 % des députés exercent un autre mandat¹²⁴ et 71,6 % des sénateurs cumulent avec un mandat local¹²⁵. Au total, 53,8 % des parlementaires français exercent un autre mandat en 2024.

Or, la pratique française n'est pas isolée. En Belgique, 77 % des députés fédéraux exercent un mandat local, 19,9 % sont bourgmestres, 15,4 % échevin et 41,7 % conseiller communal¹²⁶. De leur côté, 66,7% des sénateurs cumulaient, eux aussi, en 2012¹²⁷. De même, au Luxembourg, où la loi ne prévoit aucune incompatibilité, 56,6 % des députés cumulent en 2024 avec un mandat local dont 38,3 % avec une fonction exécutive et 15% sont bourgmestres¹²⁸. En Autriche, 59 % des membres du *Bundesrat* cumulaient en 2009. Les députés finlandais figurent aussi en haut du classement puisque 79,5% d'entre eux étaient membres d'un Conseil municipal en 2010¹²⁹.

À l'inverse, d'autres États se distinguent par une pratique moindre du cumul des mandats alors même que cette pratique est, en droit, peu voire pas limitée. En Allemagne, 24 % des membres du *Bundestag* cumulaient avec une fonction locale et seulement 1,8 % était maire en 2008¹³⁰. En Autriche, 30 % des députés exerçaient, en 2015, un mandat municipal dont 6,6 % le mandat de maire. Pour les membres du *Bundesrat* autrichien, ils étaient, en 2009, 59 % dont 14,8 % de maires¹³¹. En Hongrie, le cumul concernait 36,9 % des députés en 2006 pour 13 % de maires. On retrouve un taux de cumul similaire au Portugal et en Suède¹³². Ce taux oscille entre 10 et 20 % au Danemark, en Slovénie, au Congrès des députés espagnol, et au Conseil national slovaque. Enfin, en Espagne, en 2012, 33 % des sénateurs occupaient au moins une autre fonction locale (membre de l'Assemblée d'une Communauté autonome, d'une province ou d'une commune). Entre 2004 et

¹²⁴ A partir des données disponibles sur le site internet du Projet Arcadie : <https://projetarcadie.com/cumuls-mandats>, consulté le 16 avril 2024.

¹²⁵ Données fournies par la Division du contrôle et des questions du Sénat le 16 avril 2024.

¹²⁶ Calculs à partir des données transmises le 1^{er} mai 2024 par l'association « Cumuleo » contactée sur recommandation du Service des Relations Publiques et Affaires Internationales de la Chambre des représentants belge.

¹²⁷ Julien Navarro, « Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.* p. 115-117

¹²⁸ Calculs à partir des données transmises le 18 avril 2024 par le Service des relations publiques du Grand Duché du Luxembourg. On observe une baisse du taux de cumul puisque ce taux était de 75% en 2009 selon les chiffres de Julien Navarro (« Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.* p. 115-117)

¹²⁹ Julien Navarro, *op. cit.*, p. 115-117

¹³⁰ Julien Navarro, *Multiple office holders in France and in Germany, an elite within the elite ?*, Iéna, SFB, 2009. Contacté, le Bundesrat n'était pas en mesure de fournir des données actualisées.

¹³¹ Julien Navarro, « Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.* p. 115-119

¹³² *Ibid.*

2011, le nombre de parlementaires espagnols cumulant s'est accru passant de 130 à 142 parlementaires¹³³.

Ainsi, il ressort de ces données, que le cumul des mandats est répandu en Europe mais que les parlementaires exercent rarement des fonctions exécutives. C'est sur ce point que la France se singularisait avant 2017 avec 59 % de parlementaires membres d'un exécutif.

Il convient, toutefois, de noter quelques exceptions. Malgré l'absence de réglementation formelle, le cumul des mandats est très rare au Royaume-Uni. Sur les 783 lords environ 1 % exercent un mandat de conseiller municipal¹³⁴ et depuis les élections générales de 2017 aucun *members of the Parliament* (MPs) n'exerce un autre mandat local¹³⁵. Cela s'explique selon Jacques Laruez par « *une tradition très enracinée, on pourrait dire par une sorte de déontologie de la culture politique* »¹³⁶ qui s'oppose au cumul des mandats mais aussi par l'organisation territoriale. En effet, le caractère purement délibératif des fonctions locales n'attire pas les parlementaires qui préfèrent se concentrer sur leurs fonctions à Westminster, et ce, d'autant plus, que certains occupent des fonctions ministérielles¹³⁷. Toutefois, le *Localism Act* de 2011 a permis aux collectivités de se doter d'un chef de l'exécutif élu sans prévoir d'incompatibilité entre cette fonction et le mandat parlementaire. Pourtant, cette loi ne semble pas avoir fait émerger une forme de cumul en témoignent les chiffres de 2017 susmentionnés. Il faut aussi noter que certains pays comme l'Allemagne et le Royaume-Uni¹³⁸ se distinguent par un faible nombre de fonctions locales à pourvoir contrairement à la France. Cette spécificité française est de nature à favoriser le cumul des mandats.

On retrouve cette marginalité du cumul des mandats dans des pays comme l'Italie ou les Pays-Bas où il représente tout au plus 7 % des parlementaires¹³⁹.

¹³³ Sénat, Etude de législation comparée n°228, *Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, Juillet 2012
NB : Un député ne peut être membre de l'assemblée délibérante d'une communauté autonome alors qu'un sénateur peut cumuler ces deux fonctions.

¹³⁴ Données transmises par *The House of Lords Enquiry Service* le 15 avril 2024.

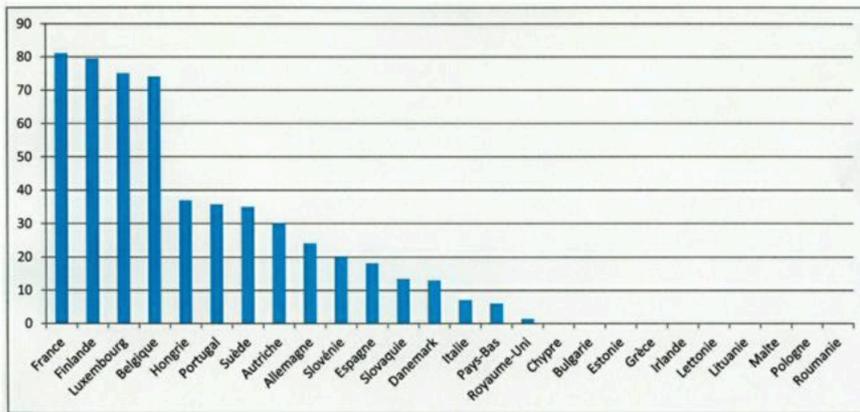
¹³⁵ Baptiste Javary, *op. cit.*, p. 59

¹³⁶ Jacques Leruez, *Le système politique britannique : De Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand Colin, collection Compact, 2e édition, 2001, p. 42

¹³⁷ Pierre-Olivier Caille, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *RDP*, 2000, p. 1730

¹³⁸ Au Royaume-Uni, il existe 22 000 conseillers municipaux quand la France compte 500 600 mandats locaux.

¹³⁹ En Italie, le décret-loi n°138 du 13 août 2011 interdit depuis 2013 aux parlementaires d'être maire d'une commune de plus de 5 000 habitants. Aux Pays-Bas, seulement 9 députés cumulaient en 2012 soit 6%.



Députés exerçant un mandat local dans un État membre de l'Union (en %)¹⁴⁰

NB : Il convient de noter que les données de ce graphique sont antérieures à l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 février 2014. En 2024, la France (43,2 %) se situerait plutôt entre la Hongrie et la Belgique.

Ainsi, si la France figurait en tête des États européens avec le plus de parlementaires cumulant avec un autre mandat, depuis la loi de 2014, notre pays semble se classer dans la moyenne des pays de l'Union où le cumul des mandats n'est pas interdit. Nous pouvons constater que cette pratique n'est pas exceptionnelle, elle est même courante dans de nombreux pays de l'Union européenne. La perception du cumul des mandats comme une anomalie française s'explique par une « *concentration excessive du cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale* »¹⁴¹ en témoigne la figure du Député-Maire mais cette tentation du cumul touche d'autres États européens. On pouvait parler de quasi-exception française avant 2014 tant en raison du développement de cette pratique que de l'importance des fonctions exécutives exercées. On retrouvait, alors, ce phénomène — avec une proposition plus faible — uniquement en Belgique et en Hongrie.

Il convient, par conséquent, de relativiser l'idée reçue d'une « exception française » *a fortiori* depuis l'entrée en vigueur de la loi organique de 2014 dans la mesure où la France n'est pas le seul État confronté à cette pratique, bien au contraire. Le cumul des mandats n'est donc pas un phénomène franco-français mais bien une réalité européenne. Il ne découle pas d'une culture politique particulière puisqu'on le retrouve aussi bien au nord qu'au sud, à l'est qu'à l'ouest de

¹⁴⁰ Julien Navarro, « Le cumul des mandats en Europe : l'exception française à l'épreuve de la comparaison », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.* p. 112

¹⁴¹ Baptiste Javary, *op. cit.*, p. 61

l'Europe. Tous les pays dans lesquels il n'est pas interdit sont confrontés au cumul des mandats des parlementaires dans des proportions variables et la France n'est pas l'unique pays à afficher un taux du cumul important. D'ailleurs, depuis 2017, la France n'est plus le pays européen où les parlementaires cumulent le plus.

Cette étude s'est concentrée sur le cumul des mandats exercé par les parlementaires et a mis de côté le cumul des fonctions locales. En effet, cette forme de cumul découle de la multiplicité des échelons territoriaux et donc des mandats offerts aux élus français. Il est difficile de la comparer avec nos voisins dont la structure territoriale est différente. Si exception française il devait y avoir, elle serait dans le cumul des mandats locaux et ne serait qu'une conséquence logique d'une autre spécificité française : la multiplicité des échelons de collectivités. Par ailleurs, peu de ressources sont disponibles sur cette pratique dans les autres États faussant toute tentative de comparaison. On peut, néanmoins, citer l'étude — un peu datée — de Ulrik Kjaer¹⁴² réalisée auprès de 2 711 maires européens. Il en ressort que le cumul des fonctions de maire avec un autre mandat régional ou provincial concerne entre 16 et 36 % des maires des États européens où il n'est pas interdit. La France était alors en tête de ce classement avec l'Irlande.

Le cumul des mandats et des fonctions par les élus est une longue tradition en France héritée de la monarchie de Juillet. L'essor de cette pratique a été accentué par la nécessité pour les mouvements politiques de s'appuyer sur des personnalités locales implantées afin de renforcer leurs chances de succès électoraux. Le cumul des mandats a été un outil tant au service des bonapartistes que des républicains. Toutefois, la proportion d'élu cumulant à ces époques n'étaient pas comparable à celle connue sous la V^e République où le cumul est devenu la norme et le non-cumul l'exception pour les parlementaires. Si la pratique du cumul est courante dans tous les pays européens où elle n'est pas interdite, son très large développement est une particularité française.

¹⁴² Ulrik Kjaer, « The mayor's Political Career », in H. Bäck, H. Heinelt et A. Magnier (dir.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 85

— CHAPITRE II —

Le cumul des mandats, fruit d'un système institutionnel

Malgré l'aversion de l'opinion publique, le cumul des mandats s'est imposé comme une norme dont certains gouvernements appuyés de leur majorité parlementaire ont tenté de limiter l'ampleur. Bernard Dolez considère que cette pratique « *semble profondément enkystée dans le système politique français* »¹⁴³.

Sauf à considérer que la classe politique française est davantage pervertie que celle de ses voisins européens, le cumul des mandats ne peut être appréhendé comme résultant exclusivement d'un comportement des élus et de leur volonté de s'accaparer les pouvoirs. Si tel était le cas, nous observerions une pratique similaire du cumul dans l'histoire et dans les autres démocraties. Or, nous avons vu qu'une telle ampleur ne se percevait pas ailleurs. Si nous observons un fort accroissement de cette pratique sous la V^e République — à tout le moins avant l'intervention du législateur en 2014 —, la cause du développement du cumul des mandats doit être recherchée ailleurs. Le changement de constitution en 1958 a conduit à une brutale hausse du nombre de députés-maires : de 27 % en 1956 à 49 % en 1959¹⁴⁴. La pratique du cumul s'est largement développée depuis 1958 jusqu'à devenir la norme. Le législateur n'a jamais réellement entendu interdire le cumul des mandats, il s'est contenté de la limiter progressivement. Ainsi, l'organisation politique et institutionnelle (A.) comme l'organisation territoriale de l'Etat (B.) participent à l'ampleur de ce phénomène en France.

¹⁴³ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère, *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, LGDJ, 2018, p. 409

¹⁴⁴ Philippe Augé, « Historique de la réglementation du cumul », in CREAM, *op. cit.*, p. 11

I. Une organisation politique propice au cumul des mandats

L'ampleur du cumul des mandats en France interroge. L'organisation politique du pays semble à l'origine du développement de cette pratique. L'organisation institutionnelle favorise la recherche de mandats locaux pour les parlementaires et consacre l'importance de l'ancrage territorial (A). La nature même du système politique français, régime parlementaire à tendance présidentiel, conduit à l'émergence indirecte de contre-pouvoirs tels que le cumul des mandats (B).

a) L'organisation institutionnelle, catalyseur du cumul ?

La volonté des parlementaires de cumuler avec un mandat local est justifiée par la recherche d'un ancrage local, jugée nécessaire pour préserver le lien entre les élus, les citoyens et les territoires. Cet attachement au lien avec le territoire s'explique par le mode de scrutin. Les députés sont élus lors d'élections au scrutin majoritaire à deux tours par circonscription. Le caractère territorial des élections législatives favorise la recherche d'un mandat local permettant une identification de l'élu sur son territoire, lui permet de travailler son image en démontrant concrètement son aptitude à exercer une fonction politique. La recherche de l'ancrage local par un second mandat est une conséquence du mode de scrutin. D'ailleurs, lors des débats à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi du groupe Horizon, certains ont exprimé leur opposition à l'assouplissement des dispositions anti-cumul par l'absence de nécessité d'ancrage territorial pour un parlementaire. Ils ont développé une argumentation reposant sur le caractère national du mandat parlementaire qui ne supposerait pas un lien avec une circonscription. Ce faisant, ils ont indirectement appuyé l'idée que le cumul des mandats était lié avec le mode de scrutin. Il est vrai que le cumul des mandats découle de l'ancrage de l'élu dans sa circonscription. Le supprimer revient à couper ce lien et — en consacrant uniquement le rôle national du député — ouvre la voie à l'élection à la proportionnelle. Le socle territorial s'effacerait alors au profit d'une base partisane et d'un rapport de dépendance aux partis politiques. En niant l'utilité d'un tel ancrage, leur logique repose sur l'idée qu'un parlementaire, élu national, devrait être élu à la proportionnelle. En effaçant, le caractère local du mandat de député, le cumul des mandats des parlementaires n'aurait alors plus de justifications. La limitation voire la suppression du cumul des mandats parlementaires et locaux passe nécessairement par une redéfinition des fonctions d'un parlementaire et ouvre la voie à une refonte du mode de scrutin lors des législatives. Si le député conserve son élection par circonscription, comme relais des préoccupations locales, le cumul des mandats — même non-

exécutif — s’explique par la nécessité de créer du lien avec son territoire. Le mandat parlementaire en lui-même, la mission de législateur et de contrôle du Gouvernement des députés, ne permet pas de nouer cette relation avec le territoire. La présence sur le terrain du parlementaire ne paraît pas suffisante pour de nombreux parlementaires qui pallient ce manque par l’exercice d’un mandat au sein d’une collectivité¹⁴⁵. Cette logique conduit nécessairement à s’interroger sur le cas des sénateurs élus par départements et dont la fonction même est de représenter les collectivités territoriales selon l’article 24 de la Constitution.

À propos du projet de loi porté par le gouvernement, Gérard Larcher, ancien et futur président du Sénat écrivait dans *Le Figaro* :

*Être Sénateur c’est la consécration d’un enracinement local. Demain ce sera une récompense accordée aux états-majors parisiens à des permanents politiques. Nous aurons des sénateurs hors-sol. C’est la vocation du Sénat, « grand conseil des communes de France », selon l’expression de Gambetta que l’on foule aux pieds.*¹⁴⁶

En interdisant le cumul d’un mandat parlementaire avec une fonction exécutive, le Gouvernement Ayrault s’est heurté à une vive opposition du Sénat malgré la majorité socialiste conduisant le Gouvernement à donner le dernier mot à l’Assemblée nationale pour permettre l’adoption du texte¹⁴⁷. Les deux tiers du Sénat souhaitaient instaurer une spécificité sénatoriale qui serait la traduction du rôle spécifique de représentation des collectivités que prévoit la Constitution. Supprimer le cumul des mandats pour les sénateurs revenait, selon eux, à couper le lien qui unit le Sénat et les collectivités. Le cumul des mandats permettrait la valorisation des secondes chambres comme « *chambres de la décentralisation* », ou « *chambres des pouvoirs locaux* »¹⁴⁸. Ainsi, l’argument le plus invoqué pour s’opposer au projet gouvernemental était son inconstitutionnalité au regard de l’article 24 : « *À elle seule, cette « mission constitutionnelle » [aurait légitimée] un traitement différencié du Sénat* »¹⁴⁹ selon une majorité de sénateur. Le Conseil constitutionnel n’a,

¹⁴⁵ Réponses au questionnaire adressé aux députés et sénateurs entre février et mai 2024.

¹⁴⁶ Gérard Larcher, interview, *Le Figaro*, Janvier 2014

¹⁴⁷ Le Conseil constitutionnel avait estimé que la loi de 1985 sur le cumul devait être considérée comme une « *loi organique relative au Sénat* » au sens de l’article 46 alinéa 4, devant donc être votée dans les mêmes termes par les deux chambres (Décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985, *Loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*). Dans sa décision du 11 avril 2011 (Décision n° 2011-628 DC, *Loi organique relative à l’élection des députés et des sénateurs*), le Conseil a estimé que seules les lois organiques établissant des dispositions spécifiques au Sénat entraient dans le champ de l’article 46 alinéa 4. Les lois affectant tant l’Assemblée que le Sénat ne doivent pas nécessairement être adoptées en des termes identiques par les deux chambres. La loi organique du 14 février 2014 était donc dispensée de cette contrainte procédurale en l’absence de spécificité sénatoriale.

¹⁴⁸ François Robbe, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat : étude sur l’article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Thèse de droit public, Paris, LGDJ, 2001, p. 553

¹⁴⁹ Jean-Louis Héryn, *op. cit.*, p. 218

toutefois, pas été amené à statuer sur ce point dans sa décision n°2014-689 DC du 13 février 2014¹⁵⁰. Or, pour Jean-Louis Hérim, l'article 24 de la Constitution doit être compris comme « *un mode de représentation des citoyens au suffrage indirect* ». La représentation des collectivités territoriales au Sénat s'exerce par « *l'élection par un collège électoral composé essentiellement d'élus locaux* »¹⁵¹. Ce serait le suffrage universel indirect qui assurerait cette représentation car la Chambre haute a bien pour vocation de représenter la Nation comme l'Assemblée nationale et exerce une compétence générale qui ne se limite pas aux questions territoriales. Le Sénat est une chambre parlementaire au même titre que l'Assemblée, notre régime repose sur un « *bicamérisme équilibré* »¹⁵². La parité du statut des sénateurs et députés empêche en théorie la création d'une telle spécificité sénatoriale. Ainsi, la question du cumul des mandats est bien plus sensible au Sénat car il matérialise sa fonction de représentation territoriale. Il légitime les sénateurs dans cette mission. Toutefois, la législation adoptée en 2014 n'interdit pas le cumul des mandats mais vise à écarter les parlementaires des fonctions exécutives. Même si sa portée est par conséquent limitée, 54,4 % des sénateurs actuels estiment qu'il s'agissait d'une mauvaise décision du législateur¹⁵³. Le Sénat maintient sa défiance à l'égard du dispositif dix ans après son adoption et s'oppose vivement à tout durcissement quel que soit le groupe politique puisque 78,5 % des sénateurs se déclarent opposés à une telle évolution¹⁵⁴. Tous invoquent leur mission de représentation des collectivités et la nécessité de siéger au sein d'elles pour porter leur voix. Le cumul des mandats est un outil précieux à l'exercice des fonctions parlementaires pour les sénateurs mais aussi pour les partis politiques.

Les formations politiques traditionnelles ont l'habitude de présenter des candidats qui exercent déjà un autre mandat. En effet, le cumul des mandats a un rendement électoral élevé. Lors des élections locales, les électeurs sont toujours plus enclins à voter pour un candidat qu'ils connaissent et dont ils ont pu mesurer l'engagement. La notoriété des élus au sein de leur territoire est un facteur décisif pour les investitures. Relativement éloignées des enjeux politiques nationaux, les élections locales sont avant tout une question d'Homme. En se présentant à un autre mandat, le candidat commence sa campagne avec un atout considérable : il est identifié par la population.

¹⁵⁰ Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur* (Non conformité partielle - réserve - déclassement organique).

¹⁵¹ Jean-Louis Hérim, *op. cit.*, p. 219

¹⁵² Jean-Louis Hérim, *op. cit.*, p. 221

¹⁵³ Sur les 103 sénateurs ayant répondu au questionnaire, à la question « Pensez-vous que la limitation du cumul des mandats introduite en 2014 était une bonne décision du législateur de l'époque ? », 37 répondent « non » et 19 « plutôt non ».

¹⁵⁴ Sur les 103 sénateurs, à la question « Êtes-vous favorable à un durcissement de l'interdiction du cumul des mandats ? », 17 répondent « plutôt non » et 67 « non ».

« *Celui qui ne cumule plus prend du retard [...]. Il est moins présent et perd de l'influence* » selon Frédéric Chéreau¹⁵⁵. Ces élus bénéficient aussi d'un réseau de soutiens et de militants. Il en va de même à propos du cumul des mandats dans le temps. Un élu qui se présente à sa succession bénéficie d'avantages considérables : il peut défendre un bilan, est connu par ses électeurs et dispose d'une attention médiatique plus importante. L'exercice d'un mandat par un candidat favorise nécessairement son élection. Les partis sont donc sensibles à cette rentabilité électorale du cumul : ils préfèrent s'appuyer sur des candidats ayant déjà gagné. Les Français ne traduisant pas dans les urnes leur réprobation du cumul des mandats, il est plus facile pour les cumulants de remporter l'élection. Il convient aussi de noter que les élus locaux sont régulièrement consultés par leurs partis au moment des investitures et bénéficient automatiquement d'un avantage sur les autres candidats. Ainsi, pour les partis politiques, désigner un maire ou un élu implanté, permet de maximiser les chances de remporter ou de conserver le canton ou la circonscription.

Par ailleurs, cette tentation d'investir des élus s'explique, selon Bernard Dolez, par la « *faiblesse structurelle des partis politiques français et leur petit nombre d'adhérents* »¹⁵⁶. En effet, les partis sont confrontés à un faible nombre d'adhérents. Ce mouvement de désaffiliation politique s'est accentuée avec l'effacement au fil des élections des deux partis principaux, *Les Républicains* et le *Parti socialiste*. On qualifie souvent ces partis de « partis d'élus ». En effet, ils parviennent lors des scrutins locaux à maintenir leur ancrage au sein des organes délibérants des collectivités. Leur nombre d'élus locaux ne se reflètent pourtant pas dans les résultats électoraux nationaux. Cette faiblesse et surtout le manque de renouvellement de leur base militante conduisent les partis à investir des candidats titulaires d'un autre mandat, ou d'anciens élus. Dans la logique des partis, les carrières politiques se construisent à partir des mandats locaux : c'est le mandat inférieur qui permet l'investiture à un mandat plus important.

Au-delà du capital politique dont disposent les élus sortants ou cumulants, le cumul des mandats a une incidence forte sur le capital financier alloué aux candidats. Les partis politiques soutenant financièrement de moins en moins leurs candidats¹⁵⁷, ils doivent s'appuyer sur des ressources extérieures. L'étude menée par Pascal Ragouet et Éric Phélippeau montre que « *le capital politique détenu par chaque candidat au moyen de son occupation de diverses positions électives et/ou*

¹⁵⁵ Frédéric Chéreau, « Allocution d'ouverture de la journée du 4 décembre 2014 », in Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 20

¹⁵⁶ Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 414

¹⁵⁷ Par exemple, les fédérations locales des *Républicains* ont pu soutenir financièrement leurs candidats aux législatives en leur allouant entre 0 et 5000 €. Ce soutien très limité se conjugait avec un prêt du parti. Les sommes allouées par les partis sont modiques.

institutionnelles » est déterminant sur la levée de fonds des candidats. En effet, le capital économique augmente significativement selon le nombre et la nature des mandats exercés. Les partis politiques sont plus enclin à les soutenir financièrement et les candidats-élus peuvent s'appuyer sur un réseau prêt à faire des dons pour financer la campagne. En accumulant du capital politique, ces candidats maximisent leurs ressources financières qui ont une influence déterminante notamment au premier tour¹⁵⁸. Le cumul des mandats est donc un atout non-négligeable en matière de performance électorale car le capital politique qu'il procure se convertit en capital financier.

b) Le cumul des mandats, un contre-pouvoir ?

Si l'organisation institutionnelle de la V^{ème} République a encouragé une majorité de parlementaires à chercher au sein des mandats locaux une légitimité et un pouvoir d'action plus important, le cumul des mandats peut aussi être appréhendé comme un moyen de renforcer le poids du Parlement.

Fondée sur l'idée d'un parlementarisme rationalisé, la V^{ème} République s'est teintée de présidentielisme avec l'élection au suffrage universel direct du président de la République et l'apparition du fait majoritaire en 1962, l'instauration du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral en 2000. Force est de constater, que tant la Constitution que la pratique, consacrent un parlement faible où la main-mise de l'exécutif est forte tant sur l'ordre du jour que son fonctionnement. Le bénéficiaire de ce mouvement a été le président de la République et plus généralement l'exécutif. Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil affirment que ce mouvement a fait de « *l'Assemblée comme de Matignon des annexes de la Présidence* »¹⁵⁹. La notion de « majorité présidentielle » témoigne des relations étroites entre l'exécutif et le Parlement. Les élections législatives se sont converties en troisième tour de l'élection présidentielle : les députés sont élus en réaction à la présidentielle, pour un mandat de la même durée. Il y a une « *dépendance directe* »¹⁶⁰ des députés de la majorité envers le Président. Les députés construisent leur logique politique en opposition ou en soutien à la politique prônée par l'exécutif. La marge de manoeuvre des parlementaires est limitée par les règles qui s'imposent à lui tant sur son droit

¹⁵⁸ Pascal Ragouet et Éric Phélippeau, « Cumul des mandats, accumulation du capital économique et performance électorale », in Abel François et Julien Navarro, *op. cit.*, p. 35-47

¹⁵⁹ Pierre Avril *et al.*, *op. cit.*, p. 665

¹⁶⁰ Pierre Avril *et al.*, *op. cit.*, p. 665

d'amendement¹⁶¹, sur la procédure législative que sur les règles financières¹⁶². La faiblesse du Parlement français a participé au développement du cumul des mandats des parlementaires qui ont cherché une légitimité et une marge de manoeuvre plus importante au sein des mandats locaux. « *Le déclin du Parlement et la dépréciation du rôle parlementaire ont longtemps favorisé le cumul des mandats, en poussant les parlementaires à s'investir dans des mandats locaux plus gratifiant* » écrit Bernard Dolez¹⁶³. Les collectivités locales offrent aux parlementaires un moyen de se légitimer et de palier à la faiblesse du pouvoir qu'ils exercent dans les chambres. Le cumul leur apporte « *plus de puissance et d'indépendance* »¹⁶⁴ puisqu'ils peuvent fonder leur légitimité en dehors du parti qui a favorisé leur élection comme parlementaire. Cette dévalorisation du mandat parlementaire¹⁶⁵ participe à l'ampleur du cumul.

Face à cette faiblesse de l'institution parlementaire, les parlementaires cherchent à renforcer leur influence et à exercer pleinement leur rôle de contre-pouvoir. Les élus cumulant ne dépendent pas uniquement de leur mandat parlementaire, ils sont donc moins soumis aux exigences des partis dont ils auraient besoin pour conserver leur siège. Par ailleurs, les Patrick Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil jugent « *malsain que [...] les députés élus n'aient qu'une base partisane* ». Il est, au contraire, préférable que le Parlement s'enrichisse d'élus au parcours divers notamment avec des élus locaux habitués à travailler « *dans l'intérêt général, pour tous les citoyens, et pas simplement pour les électeurs de son parti* »¹⁶⁶. En accueillant en son sein des élus locaux, l'Assemblée nationale s'enrichit certes des expériences de chacun au sein de leurs collectivités respectives mais s'appuie surtout sur des élus implantés. On a coutume de dire que les députés de la majorité présidentielle doivent tout à Emmanuel Macron : d'abord, parce qu'ils ont été élus en réaction à son élection et sous sa bannière, mais aussi parce que le fort renouvellement de la classe politique en 2017 a fait entrer au Parlement des inconnus élus uniquement sur leur étiquette politique. L'expérience d'élus locaux fonde une légitimité plus forte du parlementaire et lui donne une expérience pratique de la gouvernance. En cela, les parlementaires cumulants sont plus influents et

¹⁶¹ L'article 45 de la Constitution exige « *un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

¹⁶² L'article 40 de la Constitution déclare que les propositions et amendements des parlementaires sont irrecevables si elles ont pour conséquence soit la « *diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

¹⁶³ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère, *op. cit.*, p. 411

¹⁶⁴ Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil, « Cumul des mandats : réfléchir davantage », *Commentaire*, n°143, 2013, p. 665

¹⁶⁵ Selon l'enquête d'Opinion Way pour le CEVIPOF de janvier 2024, l'Assemblée nationale inspire la confiance à seulement 29 % des Français et se place à l'avant-dernière place devant le Gouvernement.

¹⁶⁶ Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil, *op. cit.*, p. 665

indépendants. Ils ont une approche plus concrète des problématiques, moins politique, idéologique. Ainsi, « *l'exception française du cumul des mandats est donc un contrepoids à l'exception française du cumul des pouvoirs, de la concentration extrême de ces pouvoirs entre les mains du président de la République. Elle contribue – imparfaitement, certes, mais sûrement – à l'équilibre des pouvoirs* » écrivent les universitaires dans leur lettre au Président Hollande¹⁶⁷. En cela, le cumul des mandats peut être appréhendé comme un contre-pouvoir dans la mesure où il limite l'influence de l'exécutif sur les parlementaires et renforce le poids politique des élus. Il était un facteur d'équilibre et de régulation et participait à la force de ce que Pierre Grémion a appelé le « *pouvoir périphérique* »¹⁶⁸. En limitant le cumul aux fonctions non-exécutives locales, le législateur a affaibli ce contre-pouvoir. Depuis 2017 et l'entrée en vigueur du texte, l'Assemblée nationale s'est affaiblie au profit d'une « hyperprésidence » : cette loi n'en est pas l'unique cause mais y a contribué avec l'essor de parlementaires jugés hors-sol. Ainsi, le cumul constitue un « *atout pour notre démocratie* » de nature à restaurer « *l'équilibre des pouvoirs [qui est] une des conditions fondamentales de la démocratie* »¹⁶⁹ bien qu'il ne soit pas exempt de critiques.

L'ampleur du cumul des mandats en France est une des conséquences de notre organisation politique et de la faiblesse de son parlement. On peut, d'ailleurs, noter que face à la loi de 2014, de nombreux élus, anciens et futurs candidats à la présidentielle, ont privilégié leur mandat local et quitté l'Assemblée nationale¹⁷⁰. Ces élus ont jugé que l'échelon local avait un poids politique plus important. Le local est appréhendé comme une force de notoriété, comme un outil sur le plan national notamment en raison du processus de décentralisation.

II. Une organisation territoriale propice au cumul des mandats

Au-delà de notre régime politique, la forme de l'État influence la pratique du cumul des mandats. Historiquement, elle est le fruit de la centralisation française, nous y reviendrons plus tard. Toutefois, aujourd'hui, c'est bien la décentralisation et l'accroissement des compétences des collectivités (A) ainsi que l'organisation des collectivités sous la forme de multiples strates territoriales (B) favorisent le développement de la pratique du cumul des mandats.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1979

¹⁶⁹ Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil, *op. cit.*, p. 665

¹⁷⁰ En 2017, Valérie Pécresse, Xavier Bertrand et Laurent Wauquiez ont anticipé l'entrée en vigueur de la loi organique de 2014 en ne se représentant pas aux élections législatives. Ils ont privilégié leur mandat régional.

a) La décentralisation, catalyseur du cumul ?

La politique de décentralisation menée par le gouvernement Mauroy dès 1982 a directement touché les mandats locaux en attribuant de nouvelles compétences aux élus des collectivités. Les différentes lois relatives aux collectivités n'ont eu de cesse de leur en confier davantage. En les libérant de la tutelle étatique, le législateur a accru la responsabilité et la charge reposant sur les élus locaux : de simples exécutants à la marge de manoeuvre réduite, ils sont devenus de véritables décideurs à même de mener une réelle politique sur le territoire de leur commune. La clause de compétence générale que conservent les communes, ou les multiples compétences de premier ordre accordées aux régions témoignent du poids que revêtent désormais les collectivités en matière de politique publique. Les exécutifs locaux sont devenus de « *véritables managers du développement local* »¹⁷¹. Avec ces transferts de compétences, les présidents de conseils généraux ou régionaux acquièrent un pouvoir important et deviennent les « *véritables patrons de leur collectivité* »¹⁷². L'accroissement du pouvoir associé à ces fonctions exécutives locales a accru leur intérêt tant pour les parlementaires, que pour les élus locaux qui y ont vu l'opportunité de mieux maîtriser l'aménagement de leur territoire. Cette organisation territoriale "*oblige les élus à cumuler pour disposer des leviers dont ils ont besoin pour mener à bien leurs projets* » selon l'ancien député Daniel Fasquelle¹⁷³. Il ajoute que la décentralisation telle qu'appliquée en France nécessite des « *courroies de transmission entre le local et le national* »¹⁷⁴. Le cumul des mandats assure alors ce rôle de relai entre les préoccupations locales et le pouvoir central.

Au-delà des mandats électifs au sein des collectivités, les élus locaux assument d'autres fonctions annexes au sein d'organismes décentralisés tels que les Services départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS), les sociétés d'économie mixtes locales (SEML), les sociétés publiques locales (SPL), le Centre national de la fonction publique (CNFPT), les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), ou les centres hospitaliers notamment. Il s'agit d'un cumul caché, peu connu du grand public mais largement répandu¹⁷⁵. Il ne souffre d'aucune limitation

¹⁷¹ Patricia Demaye-Simoni, « L'inscription du mandat intercommunal dans la législation sur le cumul », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.*, p. 71

¹⁷² Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 415

¹⁷³ Daniel Fasquelle, « La limitation du cumul des mandats. L'enfer démocratique est pavé de bonnes intentions », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 248

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Le Sénateur Michel Delabarre détenait 26 fonctions. Jean-Louis Héryn, « Les débats parlementaires relatifs au cumul des mandats : faut-il reconnaître une spécificité sénatoriale ? » in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 217

puisque les règles sur le cumul des mandats sociaux ne s'applique pas aux mandats exercés dans une SEML¹⁷⁶. Le législateur a tiré les conséquences des particularités de ces mandats sociaux¹⁷⁷. La loi consacre un cumul automatique du mandat électif local avec le mandat social de représentant de la collectivité au sein de la SEML puisqu'elle impose que le représentant soit un élu local¹⁷⁸. Plus généralement, la présidence ou vice-présidence de tels organismes est totalement ignorée par le droit et méconnue par l'opinion. Pourtant, ces mandats et fonctions supplémentaires viennent alourdir la charge qui incombe aux élus locaux. Ainsi, 55,5 % des parlementaires sont favorables à un encadrement législatif de ce type de cumul en raison de son ampleur¹⁷⁹. Toutefois, le lien étroit entre ces organismes et les collectivités territoriales — les SDIS avec le département, les OPHLM avec la municipalité — explique l'utilité de ce cumul et la nécessité que ces organismes soient placés sous le contrôle direct d'un élu local. La décentralisation, en chargeant les élus locaux de ses missions, encouragent le cumul des mandats électifs et sociaux.

La pratique du cumul des mandats n'a pas été sans effet sur le fonctionnement des collectivités locales. Les lois de 2000 visaient justement à « *renforcer la décentralisation* »¹⁸⁰. Pourtant, à l'échelle locale, le cumul d'un mandat local avec un mandat parlementaire est marginal. Il ne concernait à l'époque que 1,3 % de maire, 53 présidents de conseils généraux et 16 présidents de conseils régionaux¹⁸¹. La part des élus locaux cumulant avec un mandat parlementaire était donc très limitée mais les élus de premier plan étaient les plus concernés. Il convient de noter que les fonctions exécutives locales assurées par un parlementaire étaient rarement délaissées bien au contraire. Aux yeux de ces élus, le mandat local primait sur le mandat national : il était davantage identifiable pour la population. Le mandat national était perçu comme un relais parisien du mandat local. Ainsi, pour Bernard Dolez, « *l'approfondissement de la décentralisation passe par des réformes autrement plus complexes que la simple suppression du cumul des mandats* »¹⁸².

¹⁷⁶ Art. L. 225-95-1, Code du commerce : « *Les mandats de président, de directeur général, de directeur général unique, de membre du directoire ou d'administrateur d'une société d'économie mixte locale, exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ne sont pas pris en compte pour l'application des règles relatives au cumul des mandats sociaux.* »

¹⁷⁷ Voir Marc Peltier, « Le cumul des mandats : le regard d'un juriste privatiste », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 26

¹⁷⁸ Art. L. 1524-5, al. 1^{er}, CGCT

¹⁷⁹ 39 députés et 62 sénateurs se déclarent favorables ou plutôt favorables à un encadrement sur les 182 parlementaires ayant répondu.

¹⁸⁰ Bernard Roman, Rapport n°909, XI^e législature, 25 mai 1998

¹⁸¹ Jacques Larché, Rapport n°29 (1998-1999), 21 octobre 1998.

¹⁸² Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 411

Contrairement aux apparences, les élus locaux ne semblaient pas défavorables à une telle limitation du cumul des mandats. En 2006, 61 % des maires estimaient que « *pour améliorer le fonctionnement et l'efficacité des collectivités territoriales, [il faudrait] limiter le cumul des mandats* »¹⁸³. En 2024, seulement 29,3 % des parlementaires estiment que les élus locaux sont satisfaits des lois de 2014¹⁸⁴ et 67 % affirment que les élus sont globalement favorables à un retour ou un assouplissement des règles de non-cumul. Si ces chiffres doivent être lus avec prudence en raison de leur caractère indirect, ils traduisent, selon le député Luc Lamirault, que les élus ont changé d'avis sur cette question. Ils étaient, au départ, plutôt favorables, mais y sont désormais majoritairement hostiles¹⁸⁵ en raison de l'éloignement des problématiques locales des parlementaires — principalement des députés.

La question de l'éloignement prétendu des parlementaires des enjeux locaux pourrait impacter directement la décentralisation. En effet, la présence au parlement de nombreux présidents de conseils départementaux avait pesé sur l'écriture des différentes lois relatives aux compétences des départements notamment au moment où le Gouvernement envisageait leur suppression¹⁸⁶. À cet égard, Bernard Dolez note que « *le processus législatif a systématiquement converti les projets ouvertement régionalistes des gouvernements successifs en textes de lois départementalistes* »¹⁸⁷. L'influence des élus départementaux dans les deux chambres n'est pas étrangère aux modifications législatives qui ont préservé les départements. La fin du cumul des mandats laisse ouverte la voie à une réforme de l'organisation territoriale de plus grande ampleur, à un nouvel acte de la décentralisation. Si la conjoncture politique n'est actuellement pas favorable à l'ouverture d'un tel chantier, l'avenir dira si la fin du cumul des mandats a eu un impact sur la décentralisation. Dix ans après, il est encore trop tôt pour dresser un bilan sur ce point.

¹⁸³ Consultation auprès des maires et présidents de communauté de France menée par Ifop pour l'Union pour la démocratie française, Avril 2006.

¹⁸⁴ Enquête réalisée auprès de l'ensemble des députés et sénateurs entre février et mai 2024. XX % des députés et XX % des sénateurs y ont répondu. 25 députés et 24 sénateurs estiment que les élus sont satisfaits ; 45 députés et 62 sénateurs affirment que les élus locaux sont favorables à un retour du cumul ou à un assouplissement. 9 parlementaires ne s'expriment pas.

¹⁸⁵ Réponse du Député Luc Lamirault au questionnaire *Le cumul des mandats en France* le 7 février 2024.

¹⁸⁶ Les départements ne sont finalement pas touchés par la loi de 2014 organisant la fusion des régions.

¹⁸⁷ Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 420

b) Le millefeuille territorial, source de cumul

L'organisation territoriale décentralisée à la française implique une multiplicité de collectivités territoriales sur notre territoire : 34 935 communes, 1254 EPCI¹⁸⁸, 101 départements et 18 régions auxquels il faut ajouter les collectivités à statut particulier ou d'Outre-mer. Ces collectivités ou établissements publics sont administrés par 567 222 élus¹⁸⁹, autant de mandats à pourvoir. La création des régions en 1982¹⁹⁰ a largement accru le nombre d'élus : ils sont aujourd'hui 1758¹⁹¹. Le nombre d'élus nécessaire à l'administration des organes délibérants est l'une des sources du cumul des mandats. En effet, ces mandats de conseillers au sein d'un organe délibérant ne représentent pas une charge de travail très importante pour les élus dans la mesure où ces mandats ne constituent pas un plein temps et sont peu, voire pas, rémunérés. Il est donc tentant pour un élu, maire ou conseiller, de se présenter pour aller conquérir un nouveau mandat qui viendra compléter celui qu'il exerce déjà. Par ailleurs, pour les formations politiques, cette inflation des mandats électifs — avec notamment l'élection des députés européens au suffrage universel direct en 1979 — nécessite de trouver de nombreux candidats sur tout le territoire, et des candidats compétents et politiquement capables de l'emporter dans un contexte de désengagement de la population. Cette organisation territoriale et politique — qui se justifie par l'idée de représentation et de proximité — favorise donc le cumul des mandats¹⁹². On trouve ici l'une des raisons de l'ampleur du cumul français en comparaison de nos voisins européens : la multiplicité des échelons territoriaux et le nombre de communes. Ce « millefeuille » territorial fait l'objet de critiques récurrentes et de projets de réformes réguliers afin de réduire l'enchevêtrement des compétences et la superposition des échelons. Le Rapport Woerth¹⁹³ appelle d'ailleurs au retour du conseiller territorial¹⁹⁴ afin de simplifier et d'harmoniser le fonctionnement des régions et

¹⁸⁸ DGCL, Rapport n°182, *Les structures territoriales au 1^{er} janvier 2024*, mars 2024

¹⁸⁹ Fonction IFRAP, « La France compte 567 222 élus locaux et nationaux » : <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/la-france-compte-567-222-elus-locaux-et-nationaux> consulté le 21 mai 2024.

¹⁹⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁹¹ Les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct depuis 1986.

¹⁹² Voir Jacques Caillosse, *Les mises en scènes juridiques de la décentralisation*, Paris, LGDJ, 2009, p. 171

¹⁹³ Rapport d'Éric Woerth au Président de la République, *Décentralisation : Le temps de la confiance*, Mai 2024, p. 83-85

¹⁹⁴ La loi RCT de 2010 créait le « Conseiller territorial », élu siégeant à la fois au conseil général et régional conformément à la proposition du Comité Balladur mais le changement de majorité parlementaire a eu raison de cette réforme. Elle n'a donc jamais été appliquée.

départements mais aussi « *d'enrayer le mouvement d'anonymisation des élus locaux* »¹⁹⁵. L'objectif serait de réduire le nombre d'élus alors qu'il n'a, jusqu'ici, eu de cesse de s'accroître et que les mandats se sont multipliés avec l'essor des regroupements de communes.

Le parachèvement de l'organisation territoriale de l'Etat passe par le développement croissant des intercommunalités. Créés sous la Troisième République par la loi du 22 mars 1890, les syndicats de communes ont vu leur régime bouleversé par différentes lois depuis 1966¹⁹⁶. L'idée d'une intercommunalité de gestion a disparu au profit de l'intercommunalité de projet. La montée en puissance et la généralisation par les lois RCT et MAPTAM¹⁹⁷ des Établissements publics de coopération intercommunale¹⁹⁸ (EPCI) se sont accompagnées de l'émergence de nouveaux mandats et de nouvelles fonctions exécutives. La rationalisation des intercommunalités avec la fusion de nombreuses d'entre elles¹⁹⁹ a permis de réduire leur nombre mais surtout d'agrandir leur ressort et leur taille démographique. À cela s'ajoute l'accroissement de leurs compétences avec les lois NOTRe et MAPTAM. Ainsi, les intercommunalités occupent désormais une place considérable et tendent progressivement à se substituer aux communes dans de nombreux domaines.

Ce mouvement constant au profit des intercommunalités renforce le poids politique et le pouvoir des élus des EPCI. Un mandat communautaire peut désormais être considéré comme un mandat à part entière avec ses spécificités et des prérogatives qui ne cessent de s'élargir. La question du cumul avec d'autres mandats a donc pu légitimement se poser. Dès 1985, les débats parlementaires ont abordé la situation des mandats intercommunaux sans aboutir à leur prise en compte dans le nombre de mandats maximum²⁰⁰. Les lois du 5 avril 2000 sont, elles aussi, restées silencieuses sur ce sujet afin de ne pas entraver le développement des intercommunalités. La loi laissait donc « *toute latitude pour le cumul de mandats locaux et intercommunaux* »²⁰¹. Cela s'explique principalement

¹⁹⁵ Rapport Woerth, *op. cit.*, p.83

¹⁹⁶ La Loi du 31 décembre 1966 crée les communautés urbaines. Les communautés de commune sont instaurées par la Loi du 6 février 1992 et les communautés d'agglomération par la Loi du 12 juillet 1999. Les métropoles ont été créées par la Loi du 16 décembre 2010 dite Loi MAPTAM.

¹⁹⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

¹⁹⁸ Ils sont listés à l'article L. 5210-1-1A du CGCT dispose que « *Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles.* »

¹⁹⁹ Les lois Réforme des collectivités territoriales (RCT) en 2010 et portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en 2015 ont fait évoluer la carte intercommunale à l'aide de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ce schéma doit prendre en compte différentes orientations posées par l'article L. 5210-1-1 §3 du CGCT.

²⁰⁰ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 73

²⁰¹ Abel François et Julien Navarro, *op. cit.*, p. 18

par le poids limité de ces intercommunalités et donc des mandats associés à cette époque. Toutefois, en 2014, les EPCI étaient devenus incontournables dans le paysage politique local. L'étude d'impact jointe au projet de loi organique de 2014 souligne le « *développement, durant ces dernières années, des compétences des EPCI* » et le « *fort investissement* » exigé pour leurs élus. Elle préconise, en conséquence, « *d'inclure les fonctions exécutives au sein de ces EPCI dans les nouvelles incompatibilités* »²⁰². En prohibant le cumul du mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, les lois du 14 février 2014 ont interdit à un parlementaire qui serait conseiller municipal et communautaire d'exercer une fonction exécutive de présidence ou vice-présidence d'un EPCI²⁰³. La loi interdit aussi aux parlementaires, membre du bureau d'un EPCI de recevoir une délégation²⁰⁴. En revanche, le mandat de conseiller communautaire échappe toujours à la réglementation sur le cumul des mandats locaux. Le mandat communautaire est étroitement lié au mandat municipal : il émane de lui. Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est pas conseiller municipal²⁰⁵. C'est lors des élections municipales que les conseillers communautaires sont élus parmi les candidats au Conseil municipal²⁰⁶ suivant la recommandation du Rapport Balladur pour démocratiser les intercommunalités²⁰⁷. L'élection communautaire demeure donc tributaire de l'élection municipale. En refusant de l'inclure dans la limitation des mandats locaux, le législateur a entendu préserver ce lien en permettant à chaque élu municipal quels que soient les mandats exercés parallèlement de représenter sa commune au conseil communautaire. Ce faisant, le législateur maintient une spécificité de ce mandat intercommunal qui peine — malgré l'importance des EPCI — à s'autonomiser du mandat municipal en raison de sa nature. Si les intercommunalités

²⁰² Étude d'impact sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 2 avril 2013, p. 11

²⁰³ En 2014, 88 députés et 52 sénateurs présidaient un EPCI à fiscalité propre selon l'étude d'impact sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 2 avril 2013, p. 8

En 2013, 25,6 % des députés et 40,1 % des sénateurs exerçaient une fonctions exécutives intercommunales selon le Rapport Borgel, AN, doc. N°1173 et 1174, 26 juin 2013, p. 18

²⁰⁴ Art. L. 5211-9, CGCT

²⁰⁵ Art. L. 273-5, Code électoral.

²⁰⁶ Article L. 273-6 et Article L. 273-11, Code électoral. La loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral a entériné l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre par le biais de l'élection municipale pour les communes de plus de 1 000 habitants. Les conseillers communautaires des communes inférieures à 1 000 habitants sont désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal. Dans sa décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que tous les membres de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale soient élus selon le même mode de scrutin* ».

²⁰⁷ Rapport Balladur, *Il est temps de décider*, La documentation française, 2009, p. 122-123.

« s'apparentent à des collectivités territoriales virtuelles »²⁰⁸, elles n'en demeurent pas moins des établissements publics. En permettant ce cumul, le législateur entend éviter l'éveil de velléités de transformer ces établissements publics en collectivité territoriale : le cumul évite leur émancipation²⁰⁹. Il permet aussi limiter l'apparition de conflits entre élus municipaux et communautaires sur la matière dont la commune est représentée au sein de l'EPCI. Avec le cumul, c'est bien la voix du Conseil municipal qui est portée dans l'organe délibérant intercommunal²¹⁰. Le législateur préserve, en apparence, la supériorité du mandat municipal sur le mandat communautaire. Il maintient une illusion de hiérarchie alors même qu'un conseiller municipal peut exercer des fonctions exécutives intercommunales avec d'importantes responsabilités. Le lien de dépendance est conservé afin de préserver le poids de chaque commune au sein de l'EPCI et de bénéficier de la légitimité démocratique de l'élection municipale afin de « contrer toute césure avec le berceau démocratique communal »²¹¹. Le contrôle des communes sur les EPCI est maintenu afin de rassurer dans la mesure où la supracommunalité est perçue comme annonciatrice de la disparition redoutée des communes²¹². Ainsi, le législateur n'a pas jugé opportun d'inclure le mandat intercommunal parmi les deux mandats autorisés par la loi de 2000 malgré la recommandation du Rapport Balladur²¹³. *De facto*, il est possible pour un conseiller communautaire d'exercer un mandat dans trois instances différentes même s'il est président ou vice-président de l'EPCI. Toutefois, la nécessité de lien fait entrer par ricochet le mandat intercommunal dans les incompatibilités puisqu'un parlementaire contraint de démissionner du Conseil municipal cesse de siéger au Conseil communautaire²¹⁴. Pourtant, nul ne saurait nier l'enjeu politique que représente la présidence des EPCI. D'ailleurs, l'accès à la présidence des EPCI est déterminé par l'influence politique et la centralité de la commune. Ainsi, en 2012, selon l'étude de l'Association des Communautés de France (ADCF), 78 % des agglomérations étaient présidées par un maire dont

²⁰⁸ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 74

²⁰⁹ Géraldine Chavrier, « Décentralisation et démocratie locale. Un couple à l'âge de raison ? », *AJDA*, 2013, p. 1317

²¹⁰ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 79

²¹¹ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 79-80

²¹² Bernadette Calatayud-Boutet, « Conséquences de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires », *Les petites affiches*, Extenso, 3 janvier 2002, p. 13-19.

²¹³ Rapport Balladur, *op.cit.*, p. 122-123.

²¹⁴ Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est plus conseiller municipal selon la Circulaire NOR : INT/A/1405029C du 13 mars 2014 relative à l'élection et au mandat des assemblées et des exécutifs municipaux et communautaires, p. 56.

53,7 % par le maire de la ville-centre²¹⁵. Patricia Demaye-Simoni parle d'un phénomène de « *mayoralisation du pouvoir intercommunal* »²¹⁶.

Au-delà des seuls EPCI à fiscalité propre, il convient de noter que d'autres établissements intercommunaux et syndicats mixtes maillent le territoire français²¹⁷. Chacune de ces structures dispose d'un exécutif et de compétences déterminées. Or, la législation anti-cumul ne s'applique pas non plus aux exécutifs des établissements publics territoriaux de ce type sauf pour les parlementaires. Pourtant, les fonctions exécutives sont, dans la plupart des cas, assurées par des élus locaux. Il s'agit d'une forme de cumul discrète, peu connue du grand public et ignorée — comme pour les EPCI à fiscalité propre — par la législation sur le cumul des mandats locaux même s'ils constituent des « *lieux privilégiés de pouvoirs locaux* »²¹⁸.

Seul le mandat de conseiller métropolitain lyonnais est pris en considération²¹⁹. Les conseillers de la métropole de Lyon, collectivité à statut particulier, bénéficiaient, tout de même, d'une lacune de la loi. L'article L.O. 141 du Code électoral dispose que « *Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés* »²²⁰ dans l'article. Cette incompatibilité parlementaire ne s'appliquait pas au mandat de conseiller de la métropole de Lyon. Il était donc possible pour un parlementaire d'être conseiller métropolitain en sus d'un troisième mandat local. Or, le mandat de conseiller de la métropole de Lyon implique les mêmes attributions que celui de conseiller départemental. Ainsi, dans sa décision n° 2023-1073 QPC du 1er décembre 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré que la loi ne saurait, « *sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, être interprétée comme autorisant le cumul du mandat de député avec l'exercice simultané du mandat de conseiller de la métropole de Lyon et de l'un des autres mandats locaux énumérés au premier alinéa de l'article L.O. 141 du code électoral* »²²¹. Ainsi, seul le mandat de conseiller métropolitain lyonnais, est pris en compte par les incompatibilités. Il l'est dans la mesure où bien que constituant un regroupement de commune semblable en apparence à un EPCI, la

²¹⁵ ADCF, « Les mandats des présidents de communautés d'agglomération et de communautés urbaines », Étude statistique, février 2013

²¹⁶ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 83

²¹⁷ Le bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) recensait en mai 2014 une moyenne de 134 syndicats mixtes par département.

²¹⁸ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 92

²¹⁹ Loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon

²²⁰ Article L.O. 141, Code électoral

²²¹ Décision n°2023-1073 QPC du 1er décembre 2023, *M. Matthieu V. et autre*, conformité avec réserve, §10

métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier exerçant les compétences d'un département. Le mandat est donc assimilé à celui de conseiller départemental et se détache de l'intercommunalité.

Ainsi, alors que les intercommunalités voient leurs compétences s'accroître et pourraient bénéficier d'un élargissement de leur champ d'action à l'aune des recommandations du Rapport Woerth²²², que le législateur a tenté de les démocratiser sans les conduire à « *s'affranchir de la subordination communale* »²²³, elles demeurent largement ignorées par le droit positif des incompatibilités pour les élus locaux. Sa nature consacre même une forme automatique de cumul avec le mandat municipal. S'il apparaît pertinent et légitime que le mandat intercommunal soit indissociable du mandat municipal dans la mesure où il participe à la défense des intérêts communaux et à professionnaliser les élus locaux, sa non-prise en compte par l'article L. 46-1 du Code électoral²²⁴ semble de moins en moins adaptée à la philosophie du droit des incompatibilités résultant des différentes lois sur le cumul des mandats. D'ailleurs, si le Rapport Woerth appelle à revenir sur la loi organique de 2014, le député souligne aussi qu'il est nécessaire de mieux encadrer le cumul des mandats locaux. Aussi, en bonne logique, l'exercice de fonctions exécutives intercommunales pourrait être déclaré par le législateur incompatible avec l'exercice de plus de deux autres mandats. Toutefois, inclure la présidence d'un EPCI dans les incompatibilités prévues par l'article L. 2122-4 du CGCT pour les maires serait introduire une scission entre les communes et les intercommunalités qui ne semble par pertinente au regard des fonctions exercées par les EPCI à fiscalité propre.

L'organisation territoriale française et ses multiples niveaux favorisent nécessairement le cumul des mandats en accroissant significativement le nombre de mandats disponibles alors que le personnel politique susceptible de les pourvoir reste limité. L'intérêt politique est grand pour les partis et les élus d'utiliser les différents mandats disponibles afin d'asseoir leur position politique et d'accroître l'influence de leur territoire dans les organes délibérants des autres collectivités de rang supérieurs. Le transfert de nouvelles compétences participe aussi à l'attractivité de ces mandats. Le

²²² Rapport Woerth, 2 mai 2024

²²³ Patricia Demaye-Simoni, *op. cit.*, p. 82

²²⁴ Article L. 46-1, Code électoral : « *Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller métropolitain de Lyon, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal. [...]* »

cumul des mandats se perçoit alors selon une approche libérale : le cumul des pouvoirs au service et pour la défense des idées, d'une vision globale pour son territoire.

— CHAPITRE III —

Les effets du cumul des mandats sur les institutions

*Cumulatio delenda est*²²⁵. Le cumul des mandats est accusé de tous les maux. Il est tenu pour responsable des dysfonctionnements de notre système représentatif bien que la crise de confiance envers le système politique dépasse largement les frontières françaises et celles des Etats où le cumul est une pratique courante. Nombreux sont les universitaires à avoir soutenu cette réforme²²⁶. L'adoption des lois du 14 février 2014 a suscité, chez ses partisans, un espoir de modernisation du système politique. Le Conseil constitutionnel a même affirmé « *qu'il était loisible [au législateur] de renforcer les incompatibilités [...] dès lors qu'il estimait que le cumul [...] ne permettait pas à leur titulaire d'exercer [ses mandats] de façon satisfaisante* »²²⁷ légitimant qu'un lien entre le cumul et la qualité du travail parlementaire puisse être établi. Pourtant, comme l'écrivait Jean-Éric Gicquel « *savoir quelles seront les répercussions à long terme de cette réforme relève, pour partie, de l'art divinatoire* »²²⁸.

Dix ans après l'adoption de ces lois et sept ans après leur entrée en vigueur, il est permis d'esquisser un premier bilan de cette rupture avec la tradition française. A-t-elle constitué une « *révolution* »²²⁹ avec d'importants bouleversements de notre système institutionnel ou ses effets sont-ils restés limités ? D'abord, force est de constater que la limitation du cumul des mandats pour les parlementaires n'a pas été de nature à renouer le lien de confiance entre les citoyens et leurs élus.

²²⁵ Guy Carcassonne, « *Cumulatio delenda est* », *Le Monde*, 7 mai 1997 [en ligne, consulté le 30 avril 2024], https://www.lemonde.fr/archives/article/1997/05/07/cumulatio-delenda-est_3758060_1819218.html. « Le cumul doit disparaître » en français.

²²⁶ A l'image de Guy Carcassonne, fervent opposant du cumul des mandats, de Laurent Bach et sa publication de *Faut-il en finir avec le cumul des mandats ?* (*op. cit.*), ou de Bastien François, Olivier May, Frédéric Sawicki et leur tribune « En finir avec les cumulards et l'aristocratie parlementaire », *Le Monde*, 29 mars 2013.

²²⁷ Conseil constitutionnel, décision n°2014-688 DC du 13 février 2014.

²²⁸ Jean-Éric Gicquel, « Fin du cumul des mandats : la troisième tentative fut la bonne », *JCP*, 3 mars 2014, p. 416

²²⁹ Fabrice Hourquebie, « Le cumul des mandats : clap de fin ! », *AJDA*, n°13, 2014, p. 736

« [N]ous sommes tous ici conscients de la fragilité du lien démocratique. Nous savons combien – pour de nombreuses raisons [...] que chacun a en tête – beaucoup de nos concitoyens versent dans [...] la défiance quant à la capacité des responsables politiques [...] à entendre leurs inquiétudes et à répondre à leurs attentes. » *Dès les premiers mots de son intervention devant les députés, en juillet 2013, Manuel Valls exposait les raisons pour lesquelles il fallait, selon lui, interdire aux parlementaires tout cumul des mandats : préserver le lien avec les citoyens et redonner confiance dans la démocratie.*

*Plus de dix ans après le vote de la loi interdisant le cumul, force est de constater que jamais le lien entre les citoyens et leurs représentants nationaux n'a été aussi ténu, distendu, fragilisé. [...] depuis que les élus locaux ont été exclus du Parlement, jamais notre pays n'a traversé autant de tempêtes provoquées par l'absence de capteurs de terrain et de contre-pouvoirs aux décisions du pouvoir central.*²³⁰

Seulement 30 % des Français déclarent avoir confiance en la politique²³¹. Plus précisément, les deux institutions concernées par ces lois, l'Assemblée nationale et le Sénat, semblent particulièrement touchées par la méfiance puisque leur taux de confiance est respectivement de 29 et 35 %. Les autres institutions — où le cumul des mandats locaux est plus libre — recueillent entre 49 %²³² et 59 %²³³ de confiance selon la même étude. Ainsi, les conseillers régionaux (45 %), départementaux (47 %), et les maires (60 %) inspirent davantage confiance que les députés (39 %)²³⁴ même si les possibilités de cumul sont plus ouvertes pour les premiers. On peut aussi noter que la confiance à l'égard des parlementaires était globalement plus élevée avant l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 février 2014. Cette réforme n'a donc pas permis de renouer le lien de confiance comme certains l'anticipait, le problème paraît bien plus profond.

Les effets de la limitation du cumul des mandats semblent donc n'avoir pas complètement répondu aux espérances. D'ailleurs, l'étude d'impact jointe aux projets de loi n'était « *guère précise sur les effets prévisibles de cette réforme* »²³⁵ même si l'objectif était clair : ouvrir la voie « *à une nouvelle pratique de la démocratie parlementaire et de la gouvernance locale* »²³⁶. En libérant du temps aux parlementaires, a-t-elle permis une revalorisation de l'institution et du travail parlementaire (I) ? Les

²³⁰ Pierre-Henri Dumont, *Compte-rendu des débats en séance*, Troisième séance du 14 mars 2024, Assemblée nationale, www.assemblee-nationale.fr

²³¹ Sondage Opinion Way pour le CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique*, vague 15, Janvier 2024 : le taux de confiance en la politique est plus faible que dans les trois autres pays étudiés (Allemagne, Italie, Pologne) où la confiance est en moyenne de 40 %.

²³² Conseil régional.

²³³ Conseil municipal

²³⁴ Sondage Opinion Way pour le CEVIPOF

²³⁵ François Rangeon, « La fin du cumul entre les fonctions exécutives locales et un mandat parlementaire », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.*, p. 123

²³⁶ Fabrice Hourquebie, *op. cit.*, p. 733

collectivités territoriales ont-elles pu gagner en autonomie (II) ? Nous tenterons de dresser un bilan des effets du cumul et de sa limitation.

I. Des effets limités sur le Parlement

L'adoption des lois de 2014 avait pour objectif de renforcer le Parlement en permettant à ses membres de se consacrer à plein temps à leurs fonctions²³⁷. Elle devait constituer un « *changement radical de l'esprit de notre régime politique* »²³⁸. Dès l'examen du texte, certains auteurs étaient sceptiques sur les effets concrets d'une telle évolution législative²³⁹. En libérant du temps aux parlementaires, la loi visait à lutter contre l'absentéisme (A) et à améliorer la qualité de la loi (B).

a) L'absentéisme, un phénomène intrinsèque au mandat parlementaire

La révision constitutionnelle de 2008²⁴⁰ a entendu renforcer le rôle du Parlement dans l'équilibre des pouvoirs de la V^{ème} République en consacrant à l'article 24 de la Constitution son triple rôle de législation, de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Il semble, à première vue, que ces tâches chronophages nécessitent des parlementaires à plein temps et que, par conséquent, le cumul des mandats nuirait au bon exercice de ces missions. Dans l'esprit du législateur de 2014, les nouvelles incompatibilités introduites allaient permettre aux parlementaires de consacrer davantage de temps à leur mandat. Guy Carcassonne affirmait que « *ce qui manque au Parlement ce ne sont pas des pouvoirs mais plutôt des parlementaires pour l'exercer* »²⁴¹. L'opinion publique est sensible à l'absentéisme des parlementaires. Les images des hémicycles clairsemés alimentent l'antiparlementarisme. Elles véhiculent l'idée que les élus se soustraient à leurs responsabilités. Il était, alors, facile d'accuser le cumul des mandats d'être responsable de cet absentéisme. Pourtant, « *Il n'y a jamais eu de corrélation établie entre l'exercice d'une fonction publique locale et l'absentéisme des parlementaires concernés, car les*

²³⁷ Les mandats non-exécutif et sans délégation que les parlementaires pouvaient continuer d'exercer représente une charge de travail bien moindre aux mandats exercés précédemment.

²³⁸ Jean-Frédéric Poisson, intervention au cours du débat parlementaire, Assemblée nationale, 3 et 4 juillet 2013, cité par François Rangeon, *op. cit.*, p. 124

²³⁹ Voir Quentin Girault, « De la suppression du cumul des mandats et de l'équilibre des pouvoirs », communication au 9^e congrès de l'Association française de droit constitutionnel, Lyon, 26/28 juin 2014.

²⁴⁰ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la V^e République.

²⁴¹ Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012/5, n°172, p. 39

parlementaires sont des personnages d'exception qui peuvent mener de front plusieurs activités »²⁴²

juge Jean-Louis Hérin. L'ancien Secrétaire général du Sénat évoque la souplesse de ces fonctions qui permet aux parlementaires d'adapter constamment leur emploi du temps afin de répondre aux besoins de Paris ou de leur collectivité ainsi que la possibilité de déléguer. Il considère que la fin du cumul des mandats n'est pas de nature à lutter contre l'absentéisme en séance. D'ailleurs, il convient de noter que le fantasme de l'absentéisme découle d'une perception biaisée du travail parlementaire par l'opinion publique. Les images véhiculées dans les médias des hémicycles vident interpellent, mais le travail en séance publique n'est que la partie immergée de l'iceberg. Les parlementaires travaillent en commission, en commission d'enquête, en réunion de groupe, parallèlement aux séances publiques. Ils doivent aussi consacrer une partie de leur temps au travail de fonds qu'il soit législatif ou de contrôle du Gouvernement en préparant avec leurs collaborateurs les propositions de loi, amendements et rapports. Enfin, le mode de scrutin et la dichotomie national/local inhérente au mandat parlementaire sous la V^{ème} République impliquent qu'ils doivent se rendre dans leur circonscription ou leur département pour aller à la rencontre des élus et des habitants de leur territoire. Sur ce point, la limitation du cumul des mandats a eu l'effet inverse à celui escompté. Si elle a libéré les parlementaires de leurs obligations locales, elle les a aussi éloignés de leur territoire les contraignant à consacrer le temps libéré à arpenter leur territoire pour conserver le lien avec leur circonscription. Le rythme des parlementaires n'a pas changé. Ils sont, en général, présents à Paris les mardis et mercredis voire jeudis et passent le reste de la semaine dans leur département. Ainsi, si le cumul des mandats était source d'absentéisme, sa limitation voire sa suppression sont sans effet sur la présence des parlementaires au Parlement. D'abord, parce que les députés comme les sénateurs sont en réalité très régulièrement présent dans leur chambre mais aussi parce qu'ils sont soumis à un régime de sanction. L'article 23 bis du règlement du Sénat prévoit la retenue de la moitié de l'indemnité trimestrielle d'un sénateur qui serait absent à plus de la moitié des votes en séance ou des réunions des commissions permanentes au cours d'un même trimestre de la session ordinaire. La sanction peut même aller jusqu'au retrait de la totalité de l'indemnité perçue durant le trimestre en cause²⁴³. Il en va de même, au Palais Bourbon, où l'article 159 du règlement statue qu'en cas d'absence à plus d'un tiers des scrutins publics, un député s'expose à une retenue d'un tiers de son indemnité de fonction. Cette retenue peut être doublée, s'il a pris part à moins de la

²⁴² Jean-Louis Hérin, « Les débats parlementaires relatif au cumul des mandats : faut-il reconnaître une spécificité sénatoriale ? », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 216

²⁴³ Voir l'article 23 bis du Règlement du Sénat : <https://www.senat.fr/reglement/reglement18.html#toc95>

moitié des scrutins²⁴⁴. Ce régime existait déjà et les élus cumulant remplissaient leurs obligations. D'ailleurs, en 2024, le taux de présence moyen à l'Assemblée nationale est de 25 % toutes séances confondues. Il est similaire à celui observé avant l'entrée en vigueur des règles de non-cumul. Les parlementaires sont conscients de l'inefficacité de la limitation du cumul en la matière puisque seulement 38,2 % d'entre eux affirment que le non-cumul a permis une meilleure présence des élus²⁴⁵. Le cumul des mandats n'est donc qu'une source résiduelle de l'absentéisme supposé des parlementaires. Il résulte davantage de la nature du mandat parlementaire et de l'organisation du fonctionnement des deux chambres.

Ainsi, le cumul des mandats ne peut pas être présenté comme la cause de l'absentéisme des parlementaires. D'abord, parce que l'absentéisme en pratique n'est pas si élevé qu'on ne le pense, les parlementaires de tous bords montrent qu'ils sont mobilisés pour accomplir leurs nombreuses missions à Paris et en circonscription. Ensuite, parce que le taux de présence en séance n'a pas varié avec la fin du cumul avec toute fonction exécutive locale. Cet argument en défaveur du cumul doit être écarté. *« Il est vrai que des députés et des sénateurs « à plein temps » sont plus « disponibles », encore faudrait-il que la vie parlementaire leur donne l'occasion d'être plus « présent » et, surtout, plus impliqués dans le processus d'élaboration de la loi »*²⁴⁶ note Bernard Dolez désignant non pas le cumul mais le fonctionnement du parlement comme responsable.

b) L'influence limitée du cumul sur l'activité parlementaire

Les critiques du cumul des mandats pointaient dans leur argumentaire que cette pratique nuisait à la qualité de la loi et renforçait la discipline de vote imposée par les groupes parlementaires. L'entrée en vigueur de la limitation permet de vérifier ces allégations. Juger de la qualité de la loi est nécessairement subjectif. On peut, toutefois, se concentrer sur *« sa forme, sa substance et sa fonction »*²⁴⁷. Certains pensaient que des parlementaires libérés de leurs fonctions locales pourraient mieux discuter, mieux légiférer, *« qu'en garantissant la revalorisation de la fonction législative et de la fonction de contrôle du Parlement, [la fin du cumul permettrait]*

²⁴⁴ Voir l'article 159 du Règlement de l'Assemblée nationale : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Article_159_541

²⁴⁵ 71 parlementaires sur 186 ayant répondu au questionnaire considèrent que l'interdiction du cumul a permis aux parlementaires d'être davantage présents en séance.

²⁴⁶ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère (dir.), *op. cit.*, p. 411

²⁴⁷ Lucile Gonot, « L'Assemblée du non cumul et la qualité de la loi », in Karine Deharbe (dir.), *op. cit.*, p. 279

*d'envisager un impact réel sur la qualité de la loi »*²⁴⁸. Pourtant, « *l'incidence de la détention simultanée de plusieurs responsabilités politiques sur le travail des élus [était] peu analysée »*²⁴⁹. L'amélioration de la qualité de la loi passait par une augmentation de la présence des parlementaires en séance. On pensait, alors, que le travail en commission, « *pivot »*²⁵⁰ du travail législatif, serait renforcé. Or, nous avons vu que le non-cumul n'avait pas porté ses fruits en la matière. Quant à l'activité des députés²⁵¹, l'étude statistique de Laurent Weil et Abel François²⁵² montre que l'intensité de ce travail n'est pas impactée par le cumul des mandats : « *l'interdiction du cumul des mandats ne serait pas la solution miracle pour améliorer l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale »*²⁵³. Au contraire, ils notent que cette intensité est légèrement supérieure pour les parlementaires en situation de cumul. Les travaux de Luc Rouban concluent dans le même sens²⁵⁴ : l'analyse ne leur permet pas de conclure que le cumul des mandats entraînerait une activité réduite, ni que les députés cumulant défendraient en priorité les intérêts de leurs collectivités. Le rapport Borgel soulignait en 2013 que « *le cumul des mandats peut conduire à une excessive focalisation des débats nationaux sur les seules questions locales »*²⁵⁵. Il ressort, toutefois, de cette étude de Luc Rouban que l'attention portée par les députés aux questions locales n'a pas éclipsée les questions nationales. De même, en matière de qualité législative, il ressort de l'étude menée par Lucile Gonot que les « *améliorations apportées par la réforme sur la qualité de la loi sont moindres »*²⁵⁶ et qu'elle « *ne révèle pas d'amélioration particulière »*²⁵⁷. D'ailleurs, seulement 24,7 % des parlementaires affirment que la fin du cumul a permis une amélioration de la qualité de la loi²⁵⁸ et 34,4 % qu'il a permis un meilleur contrôle de l'action du Gouvernement²⁵⁹. La non-incidence du

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Abel François, Laurent Weil, « Le cumul des mandats locaux affect-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, vol. 65, 2014, p. 882

²⁵⁰ Paul Cahoua, « Les commissions, lieu de travail législatif », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 43

²⁵¹ Présence en séance, en commission, rédaction de rapports, de propositions de loi et amendements.

²⁵² Voir les analyses statistiques : Abel François, Laurent Weil, *op. cit.*, p. 881-906

²⁵³ Abel François, Laurent Weil, « Le cumul des mandats locaux affect-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, vol. 65, 2014, p. 904

²⁵⁴ Luc Rouban, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire*, Les électeurs politiques, n°9, CEVIPOF, Paris, Août 2012

²⁵⁵ Rapports n°1173 et 1174 de Christophe Borel, *op. cit.*

²⁵⁶ Lucile Gonot, *op. cit.*, p. 279

²⁵⁷ Lucile Gonot, *op. cit.*, p. 282

²⁵⁸ 46 parlementaires ayant répondu au questionnaire.

²⁵⁹ 64 parlementaires.

cumul des mandats sur la qualité de travail légistique et plus généralement sur l'activité parlementaire s'explique par le fonctionnement même du Parlement. En la matière, le travail de fonds sur la qualité rédactionnelle des textes, sa cohérence et son efficacité est assuré par les services de l'Assemblée nationale et du Sénat et par le Gouvernement. Sur ce point, la difficulté n'est pas le cumul mais plutôt le manque de moyens des parlementaires et l'encadrement des débats avec notamment le temps législatif programmé qui limite le temps des débats.

Dans le même temps, une autre forme d'accumulation, le cumul dans le temps, favorise l'activité parlementaire car elle permet à des élus plus expérimentés, rodés au fonctionnement du Parlement, de mieux s'approprier les moyens mis à leur disposition. Il favorise une meilleure appréhension du travail législatif notamment sur les sujets complexes comme les lois de finance. En 2017, l'arrivée à l'Assemblée nationale de 72 % de primo-députés a directement impacté le travail législatif pendant de nombreux mois et le poids du Gouvernement sur sa majorité était renforcé.

La fin du cumul devait permettre à la majorité de « *sortir de [son] état de servitude* ». Plus généralement, certains auteurs comme Jean-Claude Masclet liait la discipline de vote et le cumul des mandats²⁶⁰ : les partis auraient encouragé le cumul afin de renforcer la docilité des parlementaires. Il affirme que cette pratique permettait au Gouvernement de garantir la loyauté de sa majorité²⁶¹. Le cumul des mandats renforcerait cette discipline de vote. Ces conclusions paraissent contestables ou *a minima* datées. En effet, le cumul des mandats permet, au contraire, de renforcer l'indépendance des parlementaires dans la mesure où ils puisent dans leur mandat local une légitimité supplémentaire, indépendante des contingences politiques nationales. Leur ancrage territorial permet à ces parlementaires d'être élus sur leur nom et non sur leur étiquette politique. Les députés élus en 2017, la première assemblée du non-cumul, montrent que l'élection de primo-députés inconnus du grand public a fragilisé leur poids politique. Ces députés ont été élus en réaction à la présidentielle, pour leur parti et la présence du Président Macron sur les affiches. Ils devaient leur élection à la majorité présidentielle et étaient, par conséquent, liés à elle. Ainsi, l'article 10 du règlement intérieur du groupe LREM sous la XV^e législature²⁶² officialisait cette discipline de vote et l'article 19 prévoyait des sanctions pour les contrevenants. Le Président du groupe, Richard Ferrand, affirmait d'ailleurs que pour un parlementaire de la majorité « *l'abstention*

²⁶⁰ Jean-Claude Masclet, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1979, 428 p.

²⁶¹ Voir Dorothée Reignier, « Les effets de la fin du cumul des mandats sur la discipline de vote », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 263-275.

²⁶² « *Les membres du groupe se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits et leur vote, une solidarité avec la majorité du groupe et s'engagent à appliquer une discipline de vote, hormis sur les questions d'éthique.* » — Art. 10, Règlement intérieur du groupe LREM à l'Assemblée nationale (2017-2022)

était un péché véniel, le vote contre un péché mortel ». En imposant une telle soumission des parlementaires, les partis entendent préserver l'union du groupe et éviter l'émergence de voix discordantes qui agiteraient les médias. La limitation du cumul des mandats n'a pas été de nature à affaiblir cette discipline comme le montre l'étude de Dorothée Reignier. La discipline de vote est toujours très présente dans les groupes et de manière similaire entre la XV^e et la XIV^e législature²⁶³. Cette discipline est ancienne et résulte de la conjonction de nombreux facteurs. Il ne semble, toutefois, pas pertinent de considérer que le cumul des mandats est l'un d'eux. Le droit comparé accrédi-te cette idée puisque la discipline est au moins aussi forte en Royaume-Uni ou en Allemagne où le cumul est quasiment inexistant²⁶⁴. L'hypothèse selon laquelle la discipline de vote muera-it en une « *pratique consensuelle* » des parlementaires qui adhèreraient tous à la position majoritaire²⁶⁵ manque en fait. Au contraire, la fin du cumul des mandats a affaibli le poids politique des parlementaires en faisant fuir les grands élus et en renforçant l'aliénation des députés vis-à-vis de leurs partis²⁶⁶. Cela est principalement vrai pour le groupe majoritaire comme nous l'avons vu. Il convient, néanmoins, de nuancer ce constat pour les sénateurs. La discipline de vote est moins forte au Sénat et les groupes n'exercent pas la même pression sur leurs membres.

Ainsi, les effets du cumul sur le Parlement existent mais ils tiennent principalement à l'ancrage territorial, à la connexion des parlementaires avec leur territoire, comme nous l'avons précédemment évoqué. Il en résulte, par ricochet, un renforcement de la discipline de vote et de la soumission de la majorité au Gouvernement. En revanche, le cumul n'a pas d'effets notables sur la présence des élus ou la qualité de la loi. Sa limitation n'a pas permis la revalorisation attendue de l'institution parlementaire. Comme l'écrit Bernard Dolez, « *il serait illusoire de croire que la « revalorisation du parlement » s'opèrera, comme par enchantement, avec la seule fin du cumul entre un mandat de député et de sénateur et une fonction exécutive locale, voire avec une interdiction totale du cumul des mandats* »²⁶⁷. Les membres des deux chambres sont particulièrement divisés sur cette question puisque 50 % d'entre eux estiment que la loi organique de 2014 a été bénéfique pour le Parlement quand l'autre moitié affirme le contraire. En tout état de

²⁶³ Dorothée Reignier, *op. cit.*, p. 265-267

²⁶⁴ *Id.*, p. 275

²⁶⁵ Voir Dorothée Reignier, *op. cit.*, p. 270-272

²⁶⁶ Les trois députés ayant quitté le groupe LREM — à savoir les députés Clément, Orphelin et Dumas — en raison de divergences politiques n'ont pas été réélus ou ne se sont pas représentés en 2022.

²⁶⁷ Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 411

cause, la fin du cumul des mandats ne s'est pas accompagnée d'un véritable renouveau du Parlement car les causes de ses difficultés sont ailleurs.

II. Des effets paradoxaux sur les collectivités territoriales

La pratique du cumul des mandats par les élus siégeant au sein des collectivités locales n'est pas sans effet sur leur administration. L'interprétation de ces effets est paradoxale dans la mesure où le cumul des mandats peut à la fois être appréhendé comme un procédé de la centralisation ou comme un facteur d'autonomie locale (A). De manière plus générale, il convient de relativiser l'ampleur des effets de cette pratique sur le fonctionnement des collectivités territoriales (B).

a) Entre procédé de la centralisation française et facteur d'autonomie locale

Certains auteurs ont considéré que le cumul des mandats est « *un des procédés de la centralisation française* »²⁶⁸ et que « *les notables [sont] les garants de la centralisation* »²⁶⁹. Cela peut paraître étranger dans la mesure où nous avons vu que la décentralisation avait participé à l'amplification de cette pratique mais il convient de se replacer dans un contexte antérieur. Michel Debré note que « *la centralisation des services, des finances et des décisions est une caractéristique traditionnelle de notre État* »²⁷⁰. Par conséquent, quand un élu local « *ne veut ni ne peut se révolter contre le pouvoir central, il faut tenter de pénétrer à l'intérieur des mécanismes qui font, à Paris, le gouvernement et l'administration du pays* »²⁷¹. C'est en cela que le cumul des mandats est le fruit de la centralisation française : les élus locaux ont cherché le pouvoir qui leur manquait pour mener à bien leur mission en exerçant des fonctions nationales. Il est un outil utile pour « *qui borne son ambition à servir les citoyens ou les campagnards de son terroir* »²⁷². Il apparaît curieux de parler aujourd'hui de procédé centralisateur tant la décentralisation a modifié les rapports de force depuis 1955. Néanmoins, la logique de Michel Debré n'est pas dépassée. Il explique que les élus cumulant utilisent leur mandat national pour faciliter l'exercice des compétences des collectivités. Il écrit que « *le député ou le sénateur tentera d'obtenir le vote de lois qui, pour faire face à telle ou telle*

²⁶⁸ Michel Debré, *op. cit.*, p. 27

²⁶⁹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil 1976, p. 307

²⁷⁰ Michel Debré, *op. cit.*, p. 25

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*

nouvelle obligation locale, au lieu d'envisager un impôt que les communes auraient le droit d'établir, prévoit un système de subventions d'État »²⁷³. Ainsi, la qualité d'un élu local était jugée sur sa capacité à influencer sur les ministères et les administrations centrales. On retrouve toujours cette idée dans le débat politique. Les parlementaires abordent régulièrement les sujets locaux dans leurs questions écrites ou orales dans l'hémicycle²⁷⁴. Ils défendent directement leurs dossiers locaux auprès du Gouvernement afin d'obtenir des avancées sur des projets, des subventions, l'inscription au contrat de plan État-Région (CPER), etc. Le cumul des mandats favorise une « *nationalisation du local* »²⁷⁵. Les collectivités locales profitent donc de ce relais qui leur permet d'avoir une écoute plus attentive de la part de l'administration centrale. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le cumul des mandats est à la fois une conséquence de la centralisation et favorise l'autonomie locale. Or, la loi relative au non-cumul vise justement à « *mettre fin à la défense des intérêts locaux par les élus à la fois locaux et nationaux* »²⁷⁶. Contrairement aux conclusions de Luc Rouban, certains auteurs comme Jean-Gabriel Contamin soulignent un « *fort tropisme local de l'activité des parlementaires* »²⁷⁷ avec la prégnance des intérêts locaux dans leurs travaux²⁷⁸. Il souligne, notamment, l'importance des enjeux locaux dans les questions posées au gouvernement découlant du cumul. Les parlementaires interviennent pour défendre les intérêts de leur territoire, soit à la demande soit au service de son territoire. Le national est mis au service du local, ce qui est dénoncé par l'auteur. Or, n'est-ce pas précisément ce qui est attendu d'un parlementaire élu par un territoire ? Ainsi, les élus locaux qui « *trouvaient dans le mandat un relais utile pour défendre le développement de leur territoire, risquent d'être victimes de cette réforme* »²⁷⁹. Les collectivités territoriales pourraient, donc, souffrir de cet éloignement, perdant un représentant de poids dans les

²⁷³ *Id.*, p. 27

²⁷⁴ Voir Jean-Gabriel Contamin, « Les usages locaux des mandats parlementaires : poids et limites du cumul des mandats électifs », in Patricia Demaye-Simoni (dir), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Artois Presses Université, 2016, p. 133-153

²⁷⁵ Marie-Christine Steckel, « L'interdiction du cumul des mandats », *Revue administrative*, n°313, 2000, p. 76

²⁷⁶ Rapports n°1173 et 1174, *op. cit.*, Quatorzième législature, 26 juin 2013.

²⁷⁷ Jean-Gabriel Contamin, *op. cit.*, p. 140

²⁷⁸ Il s'appuie notamment sur un constat : les députés utilisaient leur réserve parlementaire de manière très majoritaire au profit de leur territoire, ce qui semble tautologique et tout à fait justifié. Voir son étude sur l'utilisation de la réserve parlementaire — désormais supprimée (Jean-Gabriel Contamin, *op. cit.*, p. 140-141).

²⁷⁹ François Rangeon, *op. cit.*, p. 131

instances nationales alors qu'elles ont déjà dû renoncer à la réserve parlementaire²⁸⁰. Cela est particulièrement vrai pour les territoires ruraux ou péri-urbain : les élus locaux n'y sont pas suffisamment puissants et connus pour bénéficier d'une notoriété permettant de se faire entendre malgré l'absence d'un mandat national. Les présidents de Régions et de métropoles sont moins concernés. En permettant le maintien du cumul du mandat parlementaire avec un mandat local, la loi organique de 2014 a entendu limiter l'impact de cette réforme sur les collectivités locales mais une suppression totale du cumul ferait, nécessairement, perdre aux collectivités un défenseur à Paris. Evidemment, les parlementaires seront toujours à l'écoute de leurs revendications mais ne seront plus directement impliqués dans l'administration des collectivités. Si le mode de scrutin à la proportionnelle venait à être mis en place parallèlement à la fin du cumul, elles perdraient totalement le relais national dont elle bénéficiait jusqu'alors. Leur capacité d'action et donc l'autonomie locale serait pénalisée.

De même, l'exercice par les élus des organes délibérants d'un autre mandat permet de tisser des liens entre les niveaux de collectivités, de faciliter la recherche de subventions pour les projets, d'avoir des interlocuteurs directs au sein des autres échelons territoriaux. Pour une collectivité, il est avantageux d'avoir en son sein des élus d'autres organes délibérants. Ces mandats n'étant pas synonymes d'un plein temps, il n'y a pas d'interférence dans l'exercice des missions respectives.

Ainsi, le cumul des mandats est un atout pour les affaires locales et l'autonomie des collectivités. Sa disparition serait de nature à les affaiblir alors même qu'il est né de la centralisation sans pour autant nuire à leur organisation qui découle de la décentralisation.

b) Une organisation des collectivités peu influencée par le cumul

Au-delà de l'enjeu de défense des intérêts locaux auprès du pouvoir central, le cumul des mandats n'a que peu d'effets sur les collectivités locales. Si le chef de l'exécutif cumulait avec le mandat parlementaire, cela impliquait nécessairement une délégation plus importante de missions à ses adjoints ou vice-présidents, et au directeur général des services (DGS). La fin de ce type de cumul a, donc, provoqué une recentralisation du pouvoir autour du chef de l'exécutif comme c'était le cas pour les collectivités dirigées par des élus non-cumulant. À propos du DGS, Jack Hébrard note que la fin du cumul peut constituer une menace pour sa légitimité et met fin à la « *forme de*

²⁸⁰ La réserve parlementaire était une enveloppe allouée aux députés pour soutenir les projets des collectivités et des associations. Elle a été supprimée en 2017. Dans une lettre publiée par *Ouest-France*, le 30 octobre 2023, 300 élus appellent à son rétablissement. Le Sénat a d'ailleurs adopté en amendement au projet de loi de finance pour 2024 en ce sens.

collégialité avec le DGS et les principaux élus »²⁸¹. Le DGS avait, en effet, profité du cumul pour asseoir son influence fort de la confiance du chef de l'exécutif et de sa « *légitimité par procuration* »²⁸². Un tel poste est à mi-chemin entre l'agent public et le politique. Il est nécessairement politisé et appartient à la catégorie des emplois fonctionnels. En l'absence du maire, il était donc chargé de gérer les affaires courantes avec une autonomie plus large aux côtés du cabinet. Or, désormais, le régime des incompatibilités applicable aux maires exclut les mandats parlementaires mais aussi de président d'un conseil départemental ou régional²⁸³. Le cumul des mandats pour les maires est donc limité à un mandat de conseiller ou à des fonctions exécutives intercommunales. Sa fonction de maire devient donc son activité principale, ce qui conduit nécessairement à une recentralisation du pouvoir municipal autour de lui. Les emplois fonctionnels ont, par conséquent, perdu en autonomie et les adjoints ont pu voir leur marge de manœuvre réduite par une reprise en main mayorale. Ce phénomène s'inscrit dans le processus de transformation qui touche les exécutifs locaux depuis les années 80²⁸⁴.

Aussi, la fin du cumul des mandats n'a pas eu d'effets majeurs sur le fonctionnement et l'organisation des collectivités territoriales en dehors de la reprise en main par le chef de l'exécutif de ce qu'il avait pu déléguer auparavant. De nombreuses collectivités étaient dirigées par des élus cumulants sans que l'on puisse observer de différences notables dans leur organisation.

Les effets du cumul des mandats et de sa limitation sur les collectivités territoriales se concentrent, ainsi, sur la défense des intérêts locaux auprès du pouvoir central ou des autres collectivités. Les élus locaux ont, avec la loi de 2014, perdu en influence. Leurs porte-paroles à Paris ont disparu mais les associations d'élus comme l'AMF ont tenté de prendre le relais en portant, auprès du gouvernement, les revendications locales. Le bilan est, toutefois, en demie-teinte au regard des relations tendues qu'entretiennent les collectivités avec l'exécutif²⁸⁵. La déconnexion souvent dénoncée des parlementaires notamment de la majorité n'y est pas totalement étrangère.

²⁸¹ Jack Hébrard, « La fin du député-maire : quel impact pour le directeur général des services de la commune ? Une légitimité par procuration contrariée », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 186

²⁸² *Id.*, p. 187

²⁸³ Art. L. 2122-4, CGCT

²⁸⁴ René Dosière, *Le métier d' élu local*, Seuil, 2014

²⁸⁵ En 2018, le Président Macron avait boycotté le Congrès des maires. En 2021, il en a profité pour régler ses comptes avec les élus locaux. En 2022, il a refusé de prononcer un discours devant le Congrès et, récemment, dans une interview au magazine *L'express*, le Chef de l'Etat accusait les collectivités territoriales d'être à l'origine de la « *dérive des dépenses* » (22 mai 2024). Ainsi, Emmanuel Macron entretient des relations particulièrement tendues avec les élus locaux depuis son arrivée au pouvoir.

Plus largement, la pratique du cumul ne semble pas impacter particulièrement le fonctionnement de ces collectivités, sa limitation n'a donc produit que peu d'effets sur leur organisation. Une telle réforme n'était pas de nature à renforcer l'autonomie locale, bien au contraire. Si le cumul était issu de la centralisation, il participait à l'autonomisation des collectivités et au développement de la décentralisation.

En conclusion, le cumul des mandats est un phénomène qui dépasse nos frontières et s'inscrit dans une longue tradition. Toutefois, l'ampleur de cette pratique sous la Cinquième République interroge. Le cumul des mandats est une problématique complexe. Sa limitation a provoqué des réactions passionnées tant de ses défenseurs que de ses pourfendeurs qui traduisent l'importance de la réforme qu'il ne faut pas sous-estimer. En 2015, 60% des parlementaires exerçaient une fonction exécutive locale²⁸⁶ : il s'agit donc bien d'un bouleversement des pratiques. L'ampleur du cumul trouve ses racines dans la faiblesse du Parlement de la Cinquième République mais aussi dans l'organisation territoriale du pays. Toutefois, il ressort des précédents développements que la pratique du cumul d'un mandat parlementaire avec d'autres mandats locaux était loin d'être la seule cause des difficultés rencontrées par le Parlement dans un système parlementaire « *à captation présidentielle* »²⁸⁷. En lui-même, contrairement à ce que certains affirmaient, ce cumul ne semblait pas impacter aussi négativement le travail parlementaire. À elle seule, cette réforme n'a pas provoqué de bouleversements profonds. La revalorisation du Parlement devra nécessairement passer par une réforme structurelle d'ampleur. Si les lois de 2014 ouvrent la voie au mandat unique et à l'instauration de la proportionnelle, elles doivent ouvrir une réflexion plus large sur les moyens envisageables pour renforcer le rôle de contre-pouvoir du Parlement. Il en va de même pour les collectivités locales. Si le cumul des mandats pouvait être perçu comme « *un des procédés de la centralisation française* »²⁸⁸, sa limitation ne s'est pas accompagnée de l'essor attendu de l'autonomie locale. Au contraire, les collectivités sont les premières victimes de la perte de représentants nationaux élus locaux qui comprennent leurs difficultés et peuvent intervenir auprès du Gouvernement. S'il est, par conséquent, difficile d'expliquer la limitation du cumul des mandats au regard du fonctionnement institutionnel et territorial de la V^e République, il ne faut pas oublier que cette pratique interroge aussi sur le rôle et le statut de l'élu. Un même Homme peut-il accaparer les postes à responsabilité sans nuire aux mandats qu'il exerce et au renouvellement nécessaire du personnel politique ? Le cumul des mandats interroge la fonction d'élu et de représentation.

²⁸⁶ François Rangeon, *op. cit.*, p. 121

²⁸⁷ Armel Le Divellec, « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V^e République », *Droits*, n°44, 2007, p.

²⁸⁸ Michel Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, 1955, p. 27

— DEUXIÈME PARTIE —

Le cumul des mandats et la perception du rôle de l' élu

Dans les régimes occidentaux, le mandat politique est la formalisation de la représentation. Les citoyens élisent celui qu'ils estiment le plus en capacité de les représenter. Cette élection symbolise la démocratisation du régime représentatif. À ce titre, le cumul des mandats fait l'objet de nombreuses critiques. Il nuirait au renouvellement de la classe politique en permettant à des élus de conserver leur siège durant plusieurs mandats ou d'occuper plusieurs postes simultanément. Il favoriserait, aussi, un conflit entre les intérêts locaux et nationaux et le clientélisme. Plus globalement, la pratique du cumul des mandats invite à une réflexion générale sur le rôle de l' élu. Peut-on parler de métier d' élu local dans un régime démocratique ? Nos élus sont-ils suffisamment protégés et reconnus pour leur engagement ? Le renforcement des exigences de déontologie politique est-il compatible avec le cumul ? En-dehors des causes et des effets de cette pratique, le cumul des mandats interroge la nature de la fonction élective. En effet, il participe à la professionnalisation du personnel politique qui ne semble pas nuire au bon exercice des mandats, bien que souvent critiquée (Chapitre 1) notamment au regard de la déontologie et de la lutte contre les conflits d'intérêts (Chapitre 2). De manière générale, le cumul des mandats s'est construit comme un palliatif à l'absence de véritable statut de l' élu (Chapitre 3). Ce vieux serpent de mer, sans cesse remis sur la table par les parlementaires et les gouvernements, place les élus dans une situation de vulnérabilité que le cumul des mandats a permis d'atténuer.

— CHAPITRE I —

Cumul des mandats et professionnalisation des élus

« Conquérir un second mandat reste l'horizon politique de tout élu. »²⁸⁹ En cumulant les mandats, les élus entendent faire de la politique leur activité principale, voire unique. De même, en se représentant à leur succession et en cumulant les mandats dans le temps, ils font de leur engagement politique un métier. Plus la taille de la commune croît, plus il est difficile de concilier son engagement avec l'exercice d'une profession annexe. Les tâches des élus locaux sont particulièrement chronophages et les moyens à leur disposition particulièrement réduits à l'exception des grandes collectivités. Ainsi, « le cumul des mandats peut être vu d'abord comme un moyen pour les élus locaux de se professionnaliser »²⁹⁰ écrit Bernard Dolez. Max Weber notait déjà, en 1919, que la politique s'était professionnalisée, que les politiques vivaient « pour » et « de » la politique²⁹¹. Pourtant, on entend souvent dans le débat public que l'engagement politique ne doit pas être en métier. Cette position est même défendue par certains élus. Durant la campagne pour les élections présidentielles de 2017, Emmanuel Macron notait que la politique était devenue une « affaire de professionnels assermentés : un entre-soi nauséabond »²⁹². La pratique du cumul participe à cette professionnalisation dans la mesure où elle s'inscrit dans une stratégie politique (I) et nuit nécessairement au renouvellement de la classe politique (II).

²⁸⁹ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère, *op. cit.*, p. 409

²⁹⁰ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *RFAP*, n°156, 2015/4, p. 936

²⁹¹ Max Weber, Conférence « Le métier et la vocation d'homme politique », 1919. Voir aussi Max Weber, *Faire de la politique*, traduit de l'allemand par Olivier Mannoni, Petite bibliothèque Payot, 2024

²⁹² Mail du candidat Emmanuel Macron adressé à de potentiels soutiens dans le cadre d'une levée de fonds en mai 2016.

I. Le cumul comme stratégie politique

Le cumul des mandats par les élus n'est pas un fait fortuit. Il s'inscrit, au contraire, dans une stratégie et une ambition politique plus large. On note une « *circularité du phénomène puisque les incidences du cumul viennent renforcer ses avantages* »²⁹³. Il participe directement à la carriérisation de la vie politique (A) et à la constitution de fiefs locaux (B).

a) Les effets notables du cumul sur les carrières politiques

En concentrant les pouvoirs au sein d'un nombre restreint d'élus, le cumul des mandats atténue la mise en concurrence des différents candidats. Il fausse la concurrence en avantageant le candidat sortant ou le candidat disposant déjà d'un mandat. Nous avons déjà abordé les effets du cumul sur la notoriété des candidats, l'existence d'un bilan, de soutiens financiers et humains importants. Yves Mény assimile ce phénomène à une forme de « *néo-patrimonialisme* »²⁹⁴ : le cumul apporte un patrimoine politique et financier. Il favorise donc l'élection ou la réélection. Ce faisant, il favorise le cumul dans le temps. L'implantation locale des candidats facilite leur élection à un autre mandat. Il y a, un en quelque sorte, une prime au sortant indirecte. À cet égard, on observe une augmentation sensible du cumul dans les années 70. Celle-ci s'explique par la montée en puissance du Parti socialiste et sa défaite aux élections législatives de 1973 et 1978. Le Parti socialiste a élaboré une stratégie électorale consistant à conquérir un maximum de communes et départements pour pouvoir s'appuyer sur des élus implantés lors de la présidentielle et des législatives de 1981. Le cumul entre un mandat parlementaire et des fonctions locales s'est alors accentué. Il résultait d'une stratégie personnelle et partisane des élus pour permettre l'alternance. Le cumul participe, aussi, à la professionnalisation en apportant à l'écu des ressources financières plus importantes avec le cumul des indemnités²⁹⁵. Nous aurons l'occasion d'y revenir à propos du statut de l'écu mais longtemps les élus locaux ont été peu voire pas indemnisés. Conquérir un mandat parlementaire était donc un moyen de vivre de son engagement. Plus généralement, le cumul est la voie principale de professionnalisation des élus car elle est le seul moyen pour les élus — qui ne sont pas parlementaires ni à la tête de l'exécutif d'une grande collectivité — de consacrer l'entièreté de leur temps à la vie publique. Cela peut passer par l'exercice d'un mandat

²⁹³ Abel François et Julien Navarro, *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences*, op. cit., p. 30

²⁹⁴ Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 91

²⁹⁵ Le cumul des indemnités d'écu est plafonné à 1,5 fois l'indemnité parlementaire.

départemental et régional mais leur nombre est limité²⁹⁶. Aussi, l'intercommunalité joue un rôle majeur dans cette professionnalisation. Chaque maire siège désormais au sein de l'organe délibérant de l'EPCI auquel appartient sa commune. Il y a 60 000 conseillers communautaires en France dont 15 000 qui exercent des fonctions exécutives rémunérées. Or, il est d'usage que ces exécutifs soient constitués majoritairement des maires des différentes communes, ce cumul est donc quasiment automatique pour les maires des principales villes. Bernard Dolez estime qu'entre « *un quart et un tiers des maires du pays exercent une responsabilité exécutive indemnisée au sein de l'EPCI auquel leur commune est rattachée* »²⁹⁷. Le mandat intercommunal constitue donc un outil favorisant la professionnalisation des élus locaux. Il est, d'ailleurs, plus attractif que les autres puisqu'il n'est pas soumis au suffrage universel et ne nécessite pas le soutien d'un quelconque parti politique.

Par ailleurs, le cumul favorise la constitution de carrière en raison de la sécurité qu'il apporte aux élus. Les parlementaires savent que le renouvellement de leur mandat n'est pas acquis et qu'il dépend de nombreux facteurs politiques qu'ils ne maîtrisent pas. Le contexte politique et les résultats de l'élection présidentielle précédente influencent notablement le résultat des législatives. Ils savent aussi que leur mandat peut être interrompu brutalement par la dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République en application de l'article 12 de la Constitution. En cumulant plusieurs mandats, un élu accroît sa sécurité car il sait que son avenir politique ne se jouera pas uniquement sur une échéance électorale et ses aléas. S'il perd un mandat, il continuera d'exercer le second et d'occuper, ainsi, une place dans la vie politique locale, ce qui pourrait lui permettre d'accroître ses chances d'élection lors des prochaines échéances. Il permet aussi aux néodéputés d'accroître leur poids politique au niveau local à défaut de pouvoir accéder dès leur premier mandat à des postes à responsabilité à l'Assemblée nationale.

Dans le même temps, la fin du cumul a produit des effets sur les carrières politiques des élus concernés. De nombreux parlementaires-maires ont fait le choix de ne pas se représenter en 2017 et de privilégier leur mandat municipal. Les maires des grandes et moyennes villes disposent de ressources financières et d'effectifs importants. La décentralisation a renforcé leurs compétences et la charge de ce mandat. L'attractivité des mandats locaux s'est donc décuplée. En privilégiant leur ville, ils ont fait le choix du mandat qui leur accordait la plus large capacité d'action concrète pour le quotidien de leurs administrés et une moindre sensibilité aux alternances politiques. Il en va de même pour les présidents d'exécutifs locaux. De grands élus nationaux ont privilégié la présidence

²⁹⁶ Environ 1750 conseillers régionaux et un peu plus de 4 000 conseillers départementaux.

²⁹⁷ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *RFAP*, n°156, 2015/4, p. 939

de leur région comme Laurent Wauquiez, Valérie Pécresse ou Xavier Bertrand. Le déroulement des carrières politiques se trouve bouleversé : le Parlement n'est plus l'alpha et l'omega d'une carrière politique. L'impossibilité de cumuler le mandat parlementaire avec une fonction locale diminue son intérêt stratégique, et ce, d'autant plus, que les fonctions exécutives dans les grandes collectivités assurent une exposition médiatique plus importante que celle accordée à un député noyé dans la majorité ou invisibilisé dans l'opposition. D'une certaine manière, les élus vont devoir se spécialiser, choisir entre une carrière locale ou nationale provoquant une scission dans le personnel politique. Cette spécialisation interroge, alors, la portée de la limitation sur la vie politique locale.

b) La constitution de fiefs électoraux

Par nature, le cumul des mandats limite le nombre d'élites politiques sur un territoire et ralentit, par voie de conséquence, le renouvellement des élus. Pierre Sadran notait qu'il « *favorise la concertation du pouvoir entre un groupe relativement restreint d'élus dont le territoire est constitué en "fief"* »²⁹⁸. Les propriétés du cumul que nous avons évoquées favorisent cette concertation du pouvoir tant dans le temps que simultanément avec des élus qui exercent de nombreuses fonctions et les conservent. Ces élus puissants font de leur territoire un fief électoral : ils y sont implantés et populaires limitant le risque de défaite. Lorsqu'une défaite survient, ils continuent d'exercer des fonctions politiques, sont toujours sur le devant de la scène, ce qui permet de maximiser les chances de victoire au prochain scrutin. La confiance des électeurs leur permet d'accroître les pouvoirs qu'ils détiennent. Les politiques locales profitent nécessairement de cette coordination des acteurs politiques. On peut, toutefois, considérer que cette concentration des pouvoirs nuit à la démocratie même si elle résulte du soutien du corps électoral, ce qui a été l'une des motivations du législateur en 2014.

La limitation du cumul des mandats devait entraîner la disparition progressive de ces fiefs électoraux. En effet, la multiplication du nombre d'élus sur un même territoire renforce la concurrence d'influence et limite le contrôle exercé par les élus cumulants sur leur territoire. Il convient, toutefois, de nuancer ce constat. Les élus ancrés dans leur territoire resteront des références et continueront d'exercer leurs mandats en l'absence de limitation dans le temps. Ce sont souvent eux qui distribuent les investitures aux autres élections. A défaut de pouvoir être candidat, se mettra en place un système de répartition des postes à des proches, des « poulains ». Les députés

²⁹⁸ Pierre Sadran, « Démocratie locale : les carences de l'acte II », in « Décentralisation, État et territoires », *Les cahiers français*, n°318, La Documentation française, janvier-février 2004, p. 76

cédant leur siège à leur suppléant ou des maires à leur premier adjoint. Ils continueront d'exercer une forme de cumul par procuration, d'influence sur les autres élus. La fin du cumul des mandats ne pourra, à elle seule, mettre fin à ce qui a été qualifié de « baronnie locale ». Elle favorise l'émergence d'une sorte de fief électoral collectif. Seulement 40 % des sénateurs et 50,6 % des députés estiment que les lois de 2014 ont permis un renouvellement de la classe politique²⁹⁹. Elles n'ont donc pas eu l'effet escompté en la matière... L'absence de cumul dans le temps des mandats diminue l'effet de cette limitation puisque des stratégies politiques peuvent être mise en place pour favoriser l'ascension d'un élu. Par ailleurs, il ne semble que la constitution de fiefs soient particulièrement dommageable puisqu'il résulte de la confiance renouvelée des électeurs en leurs élus saluant les politiques menées jusqu'alors.

Ainsi, le cumul des mandats participe à la professionnalisation du personnel politique. Il leur permet de consacrer l'entièreté de leur temps à l'action publique tout en vivant de la politique. Il permet aussi une sécurisation de l'engagement politique en garantissant que l'avenir de l'élu ne se jouera pas sur une unique échéance. Le cumul favorise donc la construction de carrières politiques et l'installation de véritable fiefs électoraux. Fort de leur notoriété et de leurs différents mandats, les élus cumulants s'imposent comme l'interlocuteur incontournable du territoire. Il concourt à une oligarchisation du système politique local. Toutefois, penser que la limitation du cumul des mandats limiterait cette carriérisation de la vie politique révèle une forme de naïveté. Les élus maîtrisent leur « *stratégie de carrière* »³⁰⁰ et savent s'appuyer sur un réseau. Ce n'est plus un Homme mais une équipe qui monopolise alors les mandats disponibles limitant, de fait, le renouvellement du personnel politique.

II. Le cumul dans le temps face au nécessaire renouvellement du personnel politique

La professionnalisation de la vie politique ne passe pas uniquement par le cumul de plusieurs mandats simultanément mais aussi par l'exercice du même mandat pendant de nombreuses années. Ce cumul dans le temps est jugé nécessaire par de nombreux élus qui l'utilisent pour mener à bien leur mission au service de l'intérêt général (A) mais il interroge la

²⁹⁹ 40 sénateurs parmi les 100 ayant répondu au questionnaire estiment que la limitation du cumul des mandats a permis le renouvellement de la classe politique. 42 députés sur 83 partagent ce constat.

³⁰⁰ François Rangeon, *op. cit.*, p. 130

monopolisation des pouvoirs sur la durée au regard des exigences démocratiques comme le renouvellement de la classe politique (B).

a) Le cumul dans le temps, une expérience au service de l'intérêt général

Le cumul des mandats dans le temps renvoie directement à la durée des mandats. Un mandat (5 ou 6 ans) est-il suffisant à un élu ou une majorité pour mener à bien les projets qu'il porte ? N'a-t-elle pas besoin de plus de temps pour agir concrètement et de manière complète là où elle l'estime nécessaire ? Pour tenter de répondre à ces interrogations et comprendre en quoi l'exercice de plusieurs mandats peut être utile ou non à l'intérêt général, il convient de distinguer les mandats nationaux et locaux.

En effet, les mandats nationaux n'obéissent pas aux mêmes règles que les mandats locaux. Les enjeux sont bien différents. Les parlementaires ne portent pas de projets concrets³⁰¹ mais incarnent une vision politique soutenant ou s'opposant à celle portée par le gouvernement en place. Il y a une différence de nature évidente entre les deux. Ils sont élus sur un projet législatif qui varie nécessairement au fil du temps et qui, en théorie, peut être appliqué en un seul mandat. Le cumul des mandats ne peut donc se justifier au regard d'une durée de mandat jugée insuffisante pour appliquer ses engagements. En revanche, les parlementaires estiment qu'un seul mandat n'est pas suffisant pour permettre une pleine maîtrise des rouages des institutions³⁰², pour accéder aux fonctions à responsabilité. Plusieurs d'entre-eux affirment que l'exercice de trois mandats est souhaitable : un mandat pour apprendre, un autre pour agir pleinement, et un troisième pour agir en préparant sa succession³⁰³. Ainsi, l'expérience s'avère utile au Parlement pour permettre un meilleur exercice du mandat confié par les électeurs. Toutefois, la nature du mandat parlementaire implique nécessairement une sensibilité accrue au contexte politique et le cumul dans le temps y est plus difficile qu'ailleurs.

A l'inverse, les mandats locaux s'exercent pour une durée de six ans. Ces six années sont le fruit d'une conciliation entre la nécessité de laisser du temps aux élus pour agir et l'importance de redonner la parole aux électeurs régulièrement. Aussi, le renouvellement du mandat est un moyen pour les élus locaux de continuer de mettre en place leur politique de modernisation de la

³⁰¹ Dans la mesure où ils portent un projet législatif, nécessairement moins concret qu'un projet d'aménagement et de développement d'un territoire.

³⁰² 56,6 % des députés (47 sur 83) et 69 % des sénateurs (69/100) estiment « *qu'un seul mandat ne permet pas de comprendre tous les rouages des institutions ni d'acquérir une bonne maîtrise des dossiers* ».

³⁰³ Échanges avec les parlementaires et réponses au questionnaire.

collectivités qu'ils dirigent. Les politiques d'aménagement du territoire qui relèvent des collectivités territoriales prennent du temps et nécessitent des investissements massifs qui doivent être lissés sur une durée longue. Il y a une continuité de la politique locale qui justifie qu'un chef d'exécutif soit tenté de cumuler dans le temps les mandats. Il revient aux électeurs de juger si le renouvellement du mandat est justifié, si les projets portés satisfont leurs attentes.

Ainsi, ce cumul dans le temps permet de mener à bien les projets et sert l'intérêt général. Il favorise une professionnalisation au service du local et de l'intérêt général. L'expérience acquise est aussi utile car elle s'accompagne d'une meilleure connaissance des dossiers et du fonctionnement de l'institution en question. Il s'agit donc plutôt d'un outil au service de l'action publique dans la limite du nécessaire renouvellement de la classe politique nécessaire au bon fonctionnement d'un régime représentatif démocratique.

b) La fin du cumul dans le temps, un impératif démocratique en débat

Si le cumul dans le temps peut être positif, il n'en demeure pas moins qu'un abus interroge dans la mesure où il signifie qu'une personnalité s'accapare le pouvoir — avec l'assentiment toutefois des électeurs. Le principe de rotation des mandats est ancien. Les membres de la Boulê athénienne étaient renouvelés chaque année et ne pouvaient être tirés au sort plus de deux fois dans leur vie³⁰⁴. On retrouve une limitation du nombre de mandat notamment dans la Charte de Pennsylvanie en 1681. La non-rééligibilité des présidents des Etats-Unis étaient une tradition initiée par George Washington qui sera ajoutée à la Constitution avec le 22^{ème} amendement en 1951. Les gouverneurs de certains Etats fédérés américains ne peuvent se représenter après deux mandats consécutifs. Cela s'inscrit, selon Pauline Türk, dans le *Local term limits movement* apparu dans les années 50³⁰⁵. En France, le débat apparaît dès la Révolution française et l'Assemblée constituante adopta l'impossibilité pour un parlementaire sortant de se représenter par un décret du 16 mai 1791. On retrouve une limitation au cumul dans le temps dans les constitutions de 1791, du Directoire, de l'An VIII³⁰⁶. Il s'agit donc d'un principe ancien et qui a connu une application en France même s'il s'est effacé depuis 1814 à l'exception de la limitation prévue pour les présidents de la

³⁰⁴ Pauline Türk, « L'accumulation des mandats dans le temps : enjeux et perspectives d'un débat renouvelé », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 112

³⁰⁵ Pauline Türk, *op. cit.*, p. 112-114

³⁰⁶ Pauline Türk, « Le cumul des mandats dans le temps : quelles limites à la rééligibilité des gouvernants ? », *Les petites affiches*, n°152, 31 juillet 2014, p. 32-43

République³⁰⁷. Cette rotation des mandats est donc un principe ancien qui trouve toujours à s'appliquer dans certaines situations mais de telles limitations restent largement marginales. Limiter le cumul dans le temps peut se justifier par la nécessité d'assurer la rotation des personnels exerçant des charges publiques, d'écartier le risque de confiscation du pouvoir par une caste. Cette rotation des charges est un élément essentiel dans un régime démocratique. La « *circulation des pouvoirs dans le plus grand nombre de mains est destinée à casser les cercles de pouvoirs et donc à revitaliser la démocratie* »³⁰⁸ selon Béatrice Guillemont.

Par ailleurs, dans notre régime la liberté des électeurs n'est pas absolue. Elle est déjà limitée par une présélection des candidats en raison des règles d'éligibilité existantes. Les électeurs ne peuvent que « *réagir aux termes qui lui sont exposés et proposés sur la scène politique* »³⁰⁹. Leur choix est limité par l'offre politique résultant du contexte et des accords d'appareils. Certains auteurs considèrent même que les inéligibilités sont une protection de la liberté de l'électeur. Guy Carcassonne note qu'il s'agit de « *limitations à la démocratie qui, paradoxalement, la favorisent* »³¹⁰. Elles la protègent en opérant une présélection des candidats.

Toutefois, il faut aussi avoir à l'esprit que la non rééligibilité n'est pas sans conséquence sur la manière d'exercer l'ultime mandat. On observe, à propos du président de la République, que la perspective de ne pas pouvoir se représenter modifie considérablement l'approche politique de l'élu. Il sait qu'il ne sera soumis à aucun vote de confiance à l'issue de son mandat puisqu'il ne pourra en solliciter le renouvellement. Son action ne fera l'objet d'aucune sanction par les électeurs. Ce faisant, il semble que la responsabilité politique de l'élu envers les électeurs s'efface. Il n'aura plus à assumer son action et a engagé sa responsabilité devant les électeurs. La décision du Président Macron de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 n'est pas totalement étrangère à cette logique. La disparition de la responsabilité politique de l'élu non-rééligible pose un problème démocratique. Est-ce à dire qu'il ne faut aucune limite même pour le Président de la République ? Il semble sain que le mandat présidentiel soit limité en raison des

³⁰⁷ Sous la V^e République, l'article 6 de la Constitution prévoit que « *Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.* »

³⁰⁸ Béatrice Guillemont, *Recherches sur le droit de la probité des élus de la République*, Thèse de droit public, Université Toulouse Capitole I, soutenue le 15 janvier 2021, p. 233, <https://theses.fr/2021TOU10002>

³⁰⁹ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 286

³¹⁰ Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Revue Le Débat*, 2012, n°172, p. 41

caractéristiques très particulières de la fonction. Cela permet « *d'inviter le titulaire [du mandat présidentiel] à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir* »³¹¹.

Pour les autres mandats, il paraît en tout cas nécessaire de permettre plusieurs réélections. D'abord, parce que le cumul dans le temps est utile comme nous l'avons vu, que notre pays fait face à un manque d'engagement, à une pénurie d'élus dans les zones rurales. Ensuite, parce qu'une limitation trop stricte reviendrait à multiplier les élus exerçant leur ultime mandat avec les conséquences en terme de responsabilité politique que nous venons d'évoquer. Toutefois, l'instauration d'une limitation, d'un plafond du nombre de mandat consécutif maximum permettrait de lutter contre les abus. L'objectif serait non pas d'empêcher des élus de se représenter mais d'éviter que certains s'accrochent trop longtemps à leur poste.

L'article 3 de la Constitution et l'article 6 de la DDHC peuvent utilement être invoqués contre une extension des inéligibilités qui encadrent la souveraineté du peuple. De telles limites existent déjà pour des raisons d'intérêt général telles que l'âge des candidats, la jouissance des droits civiques, etc. L'instauration d'une nouvelle inéligibilité peut interroger quant à sa constitutionnalité dans la mesure où elle vient encadrer la liberté des citoyens d'élire qui ils souhaitent et l'égal accès aux mandats. Le Conseil constitutionnel exerce donc un contrôle strict afin de garantir la protection de ces droits : « *le législateur organique [...] ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur* ». Le Conseil veille à ce que les inéligibilités introduites par le législateur soit le fruit d'« *une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre les exigences constitutionnelles précitées* »³¹². La restriction doit être fondée sur un motif d'intérêt général et être proportionnée. L'introduction d'une limitation du cumul dans le temps vise à permettre le renouvellement de la classe politique et, par conséquent, à assurer le principe d'égalité devant le suffrage en écartant les élus trop implantés et la liberté des électeurs. A cet égard, Pauline Türk considère que le « *principe d'égal accès aux mandats et fonctions pourrait donc justifier l'inéligibilité, plutôt que de lui faire obstacle* »³¹³. Le caractère proportionnée dépendrait de la proposition portée par le législateur. En 2018, le projet de loi pour une démocratie plus

³¹¹ Exposé des motifs de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

³¹² Conseil constitutionnel, n°2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*.

³¹³ Pauline Türk, « L'accumulation des mandats dans le temps : enjeux et perspectives d'un débat renouvelé », in Karine Deharbe *et al.*, *op. cit.*, p. 120

représentative, plus responsable et plus efficace³¹⁴ porté par le Gouvernement Philippe prévoyait la limitation à trois mandats consécutifs³¹⁵ pour les parlementaires et les fonctions exécutives locales³¹⁶. Le projet du Gouvernement a rouvert le débat sur l'opportunité de limiter le cumul dans le temps mais ce texte a été avorté suite à l'affaire Benalla qui a conduit à son retrait. Une telle évolution constituait une « *ligne rouge* »³¹⁷ pour le Président du Sénat. Sur le fond, il semble, pourtant, que la proportionnalité était respectée en raison des modalités qui étaient prévues³¹⁸ et de l'intérêt général invoqué : la « *revitalisation de la démocratie* », le « *renouvellement du personnel politique* »³¹⁹ favorisant la diversification des « *profils, des expériences et des générations* »³²⁰. Ainsi, une limitation telle qu'envisagée en 2018 permettrait de concilier l'intérêt que constitue le cumul dans le temps et l'exigence démocratique de renouvellement. Elle permettrait de lutter contre les abus sans bouleverser l'offre politique ni nuire à la professionnalisation des élus. Elle semble conforme à la jurisprudence constitutionnelle comme l'a souligné de le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi. Il note qu'il « *ne peut être considéré que les inéligibilités existantes, [...] épuisent les motifs d'intérêt général dont peut s'inspirer le législateur organique pour prévoir de nouveaux cas d'incompatibilité* ». Le Conseil d'État semble favorable à une telle évolution puisqu'il affirme que « *le renouvellement des élus favorise la diversité des profils, des expériences et des générations et permet de lutter contre une professionnalisation excessive de la vie politique. En ce sens, il peut être regardé comme un objectif d'intérêt général* ». Il ajoute que « *l'adoption d'une règle contraignante pour satisfaire cet objectif apparaît à la fois nécessaire est inspirée par un souci d'égalité effective, les candidats qui exercent leurs fonctions depuis longtemps bénéficiant*

³¹⁴ Projet de loi organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n°977, déposé le 23 mai 2018.

³¹⁵ Article 11 du projet de loi organique n°977 déposé le 23 mai 2018.

³¹⁶ Projet de loi n°976 déposé le 23 mai 2018. Cela concerne les fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales et des EPCI. Les maires des communes de moins de 2 500 ou les élus des EPCI de moins de 25 000 habitants n'étaient pas concernés.

³¹⁷ Albert Zennou, « Révision constitutionnelle : les “lignes rouges” de Larcher », *Le Figaro*, 18 mars 2018, [en ligne, consulté le 22 mai 2024], <https://www.lefigaro.fr/politique/2018/03/18/01002-20180318ARTFIG00156-revision-constitutionnelle-les-lignes-rouges-de-larcher.php>

³¹⁸ Inéligibilité après trois mandats identiques, complets et consécutifs.

³¹⁹ Le Conseil constitutionnel a admis ce motif d'intérêt général pour justifier de nouvelles limitation à la rééligibilité du président de Polynésie française (Cons. Const., n°2011-637 DC) et pour les membres de l'assemblée des

³²⁰ Étude d'impact sur le Projet de loi organique n°979 déposé le 23 mai 2018, p. 55

d'un avantage structurel par rapport à ceux qui se présentent pour la première fois »³²¹. La difficulté est davantage politique que constitutionnelle. Le cumul dans le temps a ses avantages et ses inconvénients. L'adoption d'une nouvelle législation appelle la recherche d'un équilibre. Les parlementaires de la XVI^e législature sont particulièrement divisés sur cette question : 45,36 % des parlementaires sont favorables à une telle limitation dont 50,6 % des députés³²². La différence de nature entre les mandats nationaux et locaux évoquée précédemment pourrait justifier une différence de traitement pour les mandats locaux.

Ainsi, il est difficile de trancher cette question tant les enjeux sont davantage politiques que théoriques et juridiques. L'absence de limitation du cumul dans le temps conduit à des abus, à une professionnalisation à l'excès, qui nuisent à la nécessaire respiration démocratique qu'exige notre régime représentatif. Une telle évolution législative devra, néanmoins, respecter les exigences constitutionnelles de proportionnalité de l'encadrement de l'égal accès au mandat tout en laissant la latitude nécessaire aux élus pour mener à bien leur mission et la possibilité aux électeurs de renouveler leur confiance à ceux en qui ils ont confiance.

L'engagement politique est complexe, exigeant et chronophage. Il suppose une bonne maîtrise du fonctionnement des institutions. Pour 66 % des sénateurs et 55,4 % des députés, l'expérience politique et des connaissances solides sont nécessaires pour être un bon élu³²³. La professionnalisation des élus n'est pas le mal souvent décrit. Au contraire, elle favorise le bon exercice des fonctions politiques et permet à certains petits élus de vivre de leur engagement. Cette professionnalisation passe par le cumul des mandats notamment de fonctions exécutives locales pour les petits maires leur assurant un revenu décent et la disponibilité nécessaire pour remplir leurs missions mais aussi par le cumul dans le temps. Ce cumul dans le temps peut consister en l'exercice successif de mandats différents lorsque l'élu fort de son expérience local accède à des responsabilités plus élevées, ce qui est sain pour la bonne gestion des collectivités. Il peut, aussi, s'agir du renouvellement du mandat par les électeurs satisfaits de son action. Toutefois, lutter contre

³²¹ Le Conseil d'Etat note, toutefois, que « toute incertitude ne peut être levée, s'agissant d'une question nouvelle à laquelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne peut avoir apporté de réponse ». Avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi organique et ordinaire pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 17 mai 2018, NOR : INTA1809391L et INTA19089393L.

³²² A la question « Êtes-vous favorable à une limitation du cumul des mandats dans le temps ? », 15 députés ont répondu « oui » et 27 « plutôt oui », 22 sénateurs ont répondu « oui » et 19 « plutôt oui ». 9 députés sont plutôt défavorable et 32 totalement opposés. 24 sénateurs ont répondu « plutôt non » et 35 « non ». Au total, 100 sénateurs et 83 députés ont répondu à cette question.

³²³ 66 sénateurs sur les 100 ayant répondu et 46 sur les 83 députés.

les abus constitue un impératif démocratique pour assurer le renouvellement du personnel politique. Une évolution législative sur ce point semble nécessaire et inévitable. La difficulté se trouve dans la recherche du juste équilibre, question éminemment politique.

— CHAPITRE II —

Cumul des mandats et déontologie politique

Le droit suit l'évolution de la société. La crise que traverse nos institutions et plus généralement toutes les démocraties occidentales est une crise de défiance. Les Français n'ont plus confiance en leur représentant soit parce qu'ils ont été déçus par des engagements non tenus, soit parce qu'ils considèrent que le personnel politique manque de probité. Il s'agit d'un sentiment, d'une appréhension partielle de l'action publique qui résulte des scandales médiatisés. Chaque affaire judiciaire mettant en cause un responsable politique fait l'objet d'une forte médiatisation en raison du caractère d'élu du mis en cause, et du lien avec les services publics, l'argent du contribuable, etc. Ce sont des affaires particulièrement sensibles qui favorisent l'opinion répandue chez les Français selon laquelle les politiques seraient « *tous pourris* ». Elles ont tendance à se multiplier. Pourtant, ce que traduisent ces affaires n'est pas une délinquance croissante des élus mais, au contraire, des exigences de probité accrues et une sensibilité particulière de la justice sur ces questions. Lorsqu'il y a un doute, elle n'hésite plus à ouvrir des enquêtes et si nécessaire à engager des poursuites pénales. Les politiques ne bénéficient plus d'une tolérance, d'une passivité de l'institution judiciaire. Plusieurs réformes législatives ont permis ce mouvement de « moralisation de la vie publique ». Citons notamment la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique³²⁴ relative aux conflits d'intérêt et créant la HATVP³²⁵, la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat³²⁶ et la Charte de l'élu local et les lois ordinaire et organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie

³²⁴ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

³²⁵ Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

³²⁶ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Cette loi prévoit que les élus locaux « *exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local* » (art. 2).

politique³²⁷. On peut aussi penser au référent déontologie de l' élu local³²⁸, ou au déontologue de l'Assemblée nationale qui veille au respect du code de déontologie comme le fait le Comité de déontologie parlementaire au Sénat. La déontologie occupe une place croissante dans la vie politique. L'objectif est de l'assainir afin de renouer la confiance. La pratique du cumul des mandats peut donc être appréhendée par le prisme de la déontologie. En effet, le cumul de mandats nationaux et locaux peut placer l' élu en situation de conflit d'intérêt (I.). Plus généralement, l'exercice simultané de plusieurs mandats ou les réélections successives peuvent favoriser des comportements délictueux (II.).

I. Le cumul des mandats, source de conflits d'intérêts

En exerçant plusieurs mandats simultanément ou sur la durée, un élu est chargé d'agir dans l'intérêt de différents échelons territoriaux sur une longue période. Cette situation fait naître un risque de conflit d'intérêts propre aux élus en situation de cumul : une confusion entre l'intérêt national et local (A.). Plus généralement, cette pratique peut favoriser les conflits d'intérêts (B.).

a) Une confusion entre intérêt local et intérêt national

Le mandat parlementaire place la personne élue en situation de représenter la Nation tout entière, contrairement à ce que pourrait laisser penser le mode d'élection des députés et sénateurs. S'il joue un rôle important localement, le député est avant tout un des représentants de la Nation au Parlement. Il en va de même pour les sénateurs. Il doit donc agir dans l'intérêt général au sens national. Le Parlement a pour mission de définir l'intérêt général. À l'inverse, un élu local a pour mission d'agir dans l'intérêt général au sens local, de mettre en oeuvre le programme concret pour lequel il a été élu comme des aménagements, l'instauration de dispositifs de soutien économique ou social, etc. Il agit dans l'intérêt de sa collectivité. Nécessairement, les collectivités entretiennent des relations étroites avec le pouvoir central, ne serait-ce qu'à propos des dotations et subventions diverses. Elles sont soumises à la loi qui peut leur poser des difficultés en tout genre. Le parlementaire est, alors, l'interlocuteur qui permet de faire remonter ces problèmes à Paris. Or, si le chef de l'exécutif de la collectivité est lui-même le parlementaire en question, il va défendre lui-

³²⁷ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

³²⁸ Décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologie de l' élu local

même l'intérêt de ses collectivités à Paris. On peut considérer que c'est positif dans la mesure où cela permet d'avoir des parlementaires ancrés et directement concernés par les problèmes du quotidien, mais cela implique nécessairement une friction entre intérêt local et intérêt national. « *Celui qui est élu des deux penchera d'un côté et abandonnera l'autre* » selon Guy Carcassonne³²⁹.

Or, comme l'écrit Bernard Dolez, « *l'intérêt national et l'intérêt local divergent par principe* »³³⁰. L'intérêt d'une collectivité n'est pas nécessairement le même que celui d'une autre. Il y a une scission intrinsèque entre ces deux intérêts publics. Il y a un risque important que l'élu agisse dans l'intérêt local — c'est-à-dire dans l'intérêt de ses électeurs — lorsqu'il exerce sa fonction nationale. La volonté d'un territoire n'est pas la volonté générale et la loi est l'expression de la volonté générale. Or, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »³³¹. Aussi, la volonté locale vient interférer dans l'action du parlementaire, l'influencer dans l'exercice de sa fonction, dans l'expression de la volonté générale. Le cumul des mandats provoquerait donc un conflit d'intérêts structurel entre ces deux intérêts publics l'un local, l'autre national.

On peut, toutefois, nuancer ce propos. Est-ce vraiment le cumul des mandats qui est à l'origine de ce conflit d'intérêts ? Il semble qu'il résulte davantage de la nature même du mandat parlementaire et de son caractère schizophrénique : être un élu de la Nation, tout en étant élu par et pour une circonscription ou un département. Nécessairement, le parlementaire — même s'il ne cumule pas — va être le porte-parole de son territoire s'il entend consolider son ancrage territorial et répondre aux attentes de ses électeurs. Seuls des parlementaires « parachutés » à la veille des législatives ou portés par une popularité nationale pourraient s'en dispenser. Il semble que seule l'élection nationale à la proportionnelle permettrait d'effacer ce conflit d'intérêt. Or, est-ce opportun ? Il n'apparaît pas que ce conflit d'intérêt nuise particulièrement au bon fonctionnement du Parlement et entache de partialité l'action du législateur. N'est-ce pas le propre d'un élu d'être partial et de défendre sa position politique ? Il ne semble pas non plus que ce conflit d'intérêts soit la motivation de la crise de confiance qui touche la classe politique. Au contraire, la tension entre intérêt local et national n'est-elle pas l'incarnation de ce que l'on appelle l'ancrage territorial des parlementaires ? Ce conflit d'intérêts n'est-il pas celui qui prémunit contre la déconnexion ou le caractère hors-sol

³²⁹ Guy Carcassonne, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Points, coll. Essais, 2014, p.61.

³³⁰ Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère, *op. cit.*, p. 411

³³¹ Art. 2 de la Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

des députés ? Il s'agirait alors certes d'un conflit d'intérêts, mais un conflit d'intérêt acceptable et sain.

b) La concentration des pouvoirs : source de conflits d'intérêts

Au-delà du conflit entre les intérêts locaux et nationaux, la concentration du pouvoir et le cumul dans le temps peuvent aussi faire naître des conflits d'intérêts. D'ailleurs, la République est considérée comme « *l'incarnation à la française du conflit d'intérêts* »³³². En effet, un élu local expérimenté a développé un véritable réseau sur son territoire. Il connaît les décideurs publics dans les services de l'État, les chefs d'entreprise et plus généralement tous les éventuels candidats à un contrat de la commande publique, mais aussi tous les élus de son arrondissement. Il est donc aisé de suspecter un conflit d'intérêt et de réaliser un signalement en conséquence en application de l'article 40 du Code de procédure pénale. De même, un élu municipal siégeant au Conseil départemental ou au Conseil régional est amené à statuer notamment sur les demandes de subvention déposées auprès de la collectivité pour tel ou tel projet municipal. Il pourrait être amené à favoriser le projet de commune au détriment d'un autre en raison d'un conflit d'intérêt évident. Toutefois, des mécanismes permettent d'écarter les élus en situation de conflit d'intérêt afin de diminuer les risques. On pourrait, aussi, ajouter qu'un élu même non cumulant défendra les projets de son canton ou de sa circonscription car il s'agit de sa terre d'élection. Il va donc défendre son territoire, on pourrait dire trivialement qu'il va « prêcher pour sa paroisse ». Ici encore, le conflit d'intérêt est inhérent à l'exercice même du mandat. Il ne vise à aucun enrichissement personnel, mais pourrait, parfois, constituer une prise illégale d'intérêt puisque les communes bénéficient du cumul de leurs élus. Ainsi, le cumul attise la suspicion en raison de la multiplication des relations d'intérêts, mais celle-ci semble inévitable. Le flou juridique qui entoure la notion de conflit d'intérêts est un facteur d'inquiétude pour les élus qui craignent parfois d'être poursuivi alors qu'ils ne font qu'exercer correctement leur mission. On peut, raisonnablement, considérer que le cumul des mandats qu'il soit dans le temps ou simultanément favorise les risques de conflit d'intérêts.

Les limitations du cumul s'inscrivent dans une démarche de limitation des risques par la création de nouvelles incompatibilités. Il est vrai qu'il relève bien du droit des incompatibilités le soin d'obliger « *le citoyen nouvellement élu à choisir entre plusieurs de ses fonctions [...] [afin] de supprimer*

³³² Yves Mény, « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, p. 40

purement et simplement les situations de conflit d'intérêts »³³³. Les incompatibilités visent justement à « *empêcher les conflits d'intérêts a posteriori de l'élection* »³³⁴. Elles sont toutefois plus souples pour les mandats locaux en raison de leur conciliation avec le « *principe de réalité* »³³⁵. Les limitations du cumul s'inscrivent dans ce régime d'incompatibilité.

Ainsi, le regard que portent les élus sur le lien entre cumul des mandats et conflit d'intérêts traduit l'absence de lien de cause à effet selon eux. En effet, seulement 6 % des sénateurs et 15,7 % des députés de la XVI^e législature ont considéré que le cumul favorisait les conflits d'intérêt³³⁶. Il semble, en effet, difficile d'établir un lien automatique entre les deux. La notion de conflits d'intérêts est trop abstraite et le risque d'un tel délit ne se réduit pas aux seuls élus cumulants.

II. Les manquements déontologiques des élus sous contrôle

La concentration du pouvoir entre les mains de quelques-uns « *participe de l'affaiblissement, voire de la neutralisation, des mécanismes d'équilibre et de contrôle du système politico-administratif* »³³⁷ et pourrait favoriser des comportements délictueux au-delà des conflits d'intérêts (A). Toutefois, dans le cadre du mouvement de moralisation de la vie publique, de nombreux dispositifs ont été mis en place afin de garantir la probité des élus (B).

a) La concentration des pouvoirs : source de comportements délictueux

Certains auteurs considèrent que les élus cumulant sont davantage exposés au risque de corruption. Selon Béatrice Guillemont, un colloque se déroulant au siège d'Interpol en décembre 1997, a présenté le cumul des fonctions représentatives comme l'une des causes de la corruption. Selon Michel Debré, il était « *difficile de ne pas lier ces "affaires" [Boucheron, Arreckx, Médecin, Mouillot, Balkany ou Carignon] au vecteur du cumul, d'autant que tous les élus concernés [par celles-ci] étaient titulaires d'un mandat national et d'un ou plusieurs exécutifs locaux* »³³⁸. En effet,

³³³ Béatrice Guillemont, *Recherches sur le droit de la probité des élus de la République*, Thèse de droit public, Université Toulouse Capitole I, soutenue le 15 janvier 2021, <https://theses.fr/2021TOU10002>

³³⁴ *Ibid.*, p. 240

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ 6 sénateurs sur 100 et 13 députés sur 83.

³³⁷ Béatrice Guillemont, *op. cit.*, p. 257

³³⁸ *Ibid.*

les parlementaires accusés de corruption l'ont souvent été au regard de leur mandat local. Le mandat local est plus sensible à la corruption dans la mesure où il implique un pouvoir d'action concret plus important et s'accompagne de pouvoirs importants en matière de contrats de la commande publique notamment. Le mandat parlementaire est lui protégé par nature, les tentatives de corruption sont moins nombreuses puisque le parlementaire a pour mission de voter la loi et ne peut accorder d'avantages directs. Toutefois, il peut être tentant pour un élu protégé par l'immunité parlementaire d'accéder à des demandes en échange de contreparties³³⁹ au titre de son mandat local. La corruption serait favorisée par le cumul des mandats mais il nous paraît difficile d'argumenter cette position en l'absence de justifications précises. Il semble, plutôt, que le pouvoir s'accompagne nécessairement de tentations et que le cumul des pouvoirs accroît donc les possibilités sans pour autant que l'on puisse affirmer que les élus cumulants sont plus sujets à céder à la corruption. Le caractère de cumulant ne peut être synonyme d'élu moins attaché à la probité de l'action publique. Selon Yves Mény, un « *arrangement généralisé devient la condition de survie puisque les règles sont inapplicables* »³⁴⁰ dans notre système politique. Ces défauts de probité des élus se traduisent selon lui par une confusion des rôles et des genres et la concentration des pouvoirs auxquels participe le cumul des mandats, « expression d'une propension remarquable à l'accumulation des postes »³⁴¹. Avec le cumul, « *le clientélisme se substitue à l'État de droit* », « *la séparation du public et du privé s'efface au profit de la confusion des deux sphères* »³⁴². À propos du clientélisme, 16 % des sénateurs et 35,7 % des sénateurs affirment en effet que le cumul favorise cette pratique³⁴³. On peut définir le clientélisme comme la pratique visant à user de son pouvoir pour satisfaire les intérêts d'un groupe déterminé qui devient une clientèle. Le pouvoir politique est détourné pour satisfaire des intérêts particuliers³⁴⁴. Là encore, la pratique du pouvoir au sein des collectivités locales expose nécessairement à ce genre de tentation, c'est dans l'essence même du pouvoir. En revanche, considérer que le cumul des mandats amplifie cette pratique repose des conjectures qu'il n'a pas été possible de vérifier. Malgré cela, il apparaît que la concentration des pouvoirs peut favoriser une forme de collusion entre les élites locales. De là à considérer que le

³³⁹ Voir Yves Mény, *La corruption de la République*, op. cit. et Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 14^e édition, Paris, Armand Colin, 1997, p. 547 et 583

³⁴⁰ Yves Mény, op. cit., p. 16

³⁴¹ *Id.*, p. 62

³⁴² *Id.*, p. 94

³⁴³ 16 sénateurs sur 100 et 31 députés sur 83

³⁴⁴ Voir Jean-François Médard, « Clientélisme politique et corruption », *Revue Tiers Monde*, n°161, 2000, p. 75-87

cumul favorise réellement les comportements délictueux, il y a un pas qu'il ne semble pas opportun de franchir.

b) Une législation de moralisation croissante

Les affaires ont été le moteur d'une évolution progressive de la législation afin d'établir des garanties et des mécanismes veillant à la probité des élus. En 1988, la Commission chargée de la transparence financière de la vie politique est créée en réaction à l'affaire Luchaire. Deux ans plus tard, le législateur instaure une Commission nationale chargée du contrôle des comptes de campagne et financements politiques. De même, les deux chambres du Parlement se sont dotées spontanément d'un organe de déontologie. Dans les années 2010, les rapports Sauvé et Jospin préconisent d'étendre les dispositifs aux collectivités locales. En 2013, suite à l'affaire Cahuzac, le législateur crée la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui a notamment pour mission de lutter contre les conflits d'intérêts. Le contrôle et la publication de déclarations de patrimoine et d'intérêts ont vocation à limiter les risques de conflit d'intérêts. Elle « *participe à la diffusion d'une culture de la probité en organisant des rencontres avec différentes instances locales, nationales, européennes et internationales, en assumant un travail de pédagogie, de publicisation et plus largement de transparence* »³⁴⁵. La HATVP joue aujourd'hui un rôle central en matière de probité et de déontologie de la vie publique notamment en matière d'incompatibilité depuis la loi du 15 septembre 2017. Elle participe pleinement à une moralisation de la vie publique en luttant notamment contre les conflits d'intérêts. Néanmoins, l'échelon local est soumis à un contrôle moindre malgré l'élaboration de la Charte des élus locaux. L'instauration en 2022 du référent déontologie³⁴⁶ ne permet pas à elle seule de garantir la probité des élus locaux. Son rôle est davantage consultatif : il est chargé, depuis le 1^{er} juin 2023, d'apporter aux élus locaux tous les conseils utiles pour agir dans le respect des principes déontologiques. Par ailleurs, les autorités judiciaires sont, elles aussi, chargées de veiller au respect des exigences de probité en luttant contre la corruption, les prises illégales d'intérêts et autres délits.

Quant au cumul des mandats, la limitation introduire en 2014 devait participer à une amélioration de la probité des élus en luttant contre la concentration des pouvoirs. Elle a, certes, porté ses fruits en divisant le pouvoir mais il n'apparaît pas qu'elle a lancé un mouvement répondant aux attentes des Français en matière de déontologie. Il semble, plutôt, que l'exigence de probité à l'égard des

³⁴⁵ Béatrice Guillemont, *op. cit.*, p. 271

³⁴⁶ art. L. 1111-1-1, CGCT

élus devra passer par des réformes plus ambitieuses en mettant en place des dispositifs des garantissant l'application concrète des exigences du Code général des collectivités territoriales.

Ainsi, la pratique du cumul des mandats peut favoriser la réalisation d'actes délictueux dans la mesure où l'élu exerce un pouvoir plus important et est donc soumis à davantage de tentations. Un élu cumulant apparaît donc plus sujet à une éventuelle infraction qu'un élu non-cumulant mais cela résulte de l'exercice de deux mandats — ou plus. Si les deux postes étaient occupés par des personnes différentes, le risque que l'une des deux commette une infraction serait le même. Il n'apparaît pas que le cumul des mandats soit un facteur d'improbité de la classe politique. Toutefois, cela ne signifie pas que les dispositifs actuels sont suffisants en matière de déontologie politique notamment à l'échelon local où ils sont, pour le moment, très limités.

La déontologie de la vie publique occupe désormais une place centrale. Elle constitue une attente forte des Français exaspérés par les scandales et pratiques illicites. Le législateur s'est saisi de ce sujet et a tenté d'apporter une réponse — *via* des autorités indépendantes — qui demeure incomplète notamment pour l'échelon local. Le risque de conflits d'intérêts est inhérent à l'exercice même d'une fonction politique. La question d'une interférence entre les intérêts locaux et nationaux ne paraît pas pouvoir être résolue avec la simple suppression du cumul des mandats puisqu'elle résulte aussi du mode de scrutin lui-même. L'opportunité d'une telle réforme est contestable. La lutte pour la moralisation de la vie politique ne pourra passer que par une meilleure protection des élus et leur statut.

— CHAPITRE III —

Cumul des mandats et statut de l'élu

Lors de ses vœux aux bureaux des Assemblées et au Conseil de Paris, le 16 janvier 2013, François Hollande annonçait « *proposer au Parlement de poursuivre la rénovation de notre démocratie* » notamment en mettant fin au « *cumul entre un mandat national et un mandat exécutif local* ». Cette réforme devait « *permettre une plus grande disponibilité des parlementaires pour remplir leurs missions [...] [sans empêcher] l'exercice d'un mandat local qui permettra de garder, pour les parlementaires qui le souhaiteront, un lien avec le territoire et [favoriser] le renouvellement, éventuellement le rajeunissement, sûrement la féminisation de la vie politique* » selon le président de la République. Il ajoutait que « *cette réforme néanmoins est inséparable de la définition d'un statut de l'élu proposée d'ailleurs par le président du Sénat* »³⁴⁷. Le statut de l'élu désigne un « *ensemble de droits et obligations applicables à ses membres par rapport aux missions qu'ils ont à accomplir* »³⁴⁸. L'instauration d'un tel statut devait accompagner la réglementation du cumul des mandats suivant ainsi la préconisation de la Commission Jospin. Son rapport « *pour un renouveau démocratique* » soulignait, en effet, qu'une telle réforme rendait « *nécessaire* » et « *urgent* » que « *soit mis au point un véritable statut de l'élu permettant notamment de favoriser le retour à l'emploi des élus à la fin de leur mandat, de valoriser leur expérience et d'accroître leur sécurité professionnelle, sociale et financière* »³⁴⁹. Il n'en fut rien en raison de l'affaire Cahuzac. Pourtant, la mission d'information sur le statut de l'élu, lancée par la majorité présidentielle, avait adopté à l'unanimité des propositions. De même, les travaux préparatoires de la loi organique du 14

³⁴⁷ « Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la politique gouvernementale et sur l'intervention militaire française au Mali, à Paris le 16 janvier 2013 », www.vie-publique.fr, consulté le 4 juin 2024.

³⁴⁸ Arnaud Haquet, « Le statut de l'élu local, contrepartie à la limitation du cumul des mandats », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.*, p. 62.

³⁴⁹ Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, 9 novembre 2012, p. 63

février 2014 montrent le lien entre la limitation du cumul et la création d'un tel statut. Les rapporteurs le mentionnent à plusieurs reprises dans leur rapport³⁵⁰ mais il n'était, politiquement, pas soutenable d'accorder des droits aux élus en pleine tempête médiatique. « *C'est l'histoire d'un rendez-vous manqué* »³⁵¹ écrit Arnaud Haquet à cet égard. La réforme s'est arrêtée en chemin. Or, la pratique du cumul des mandats s'est construite comme un palliatif à l'absence de statut de l'élu (I). Légiférer sur le cumul doit donc nécessairement s'accompagner d'une réponse statutaire, ce qui nous amène à nous interroger sur l'élaboration d'un tel statut (II).

I. Le cumul des mandats, palliatif à l'absence de statut de l'élu

Parmi les causes du cumul des mandats, se trouvent les « *déficiences du statut de l'élu* »³⁵². En effet, le cumul des mandats va apporter aux élus la sécurité dont l'absence de statut les prive d'abord sur le plan financier (A) mais aussi professionnel (B).

a) Une réponse à la faible rémunération des élus

Le cumul des mandats, contrairement à une idée répandue, n'est pas le fruit de motivation pécuniaire. Depuis 1992, l'indemnité d'un élu est plafonnée à une fois et demie l'indemnité parlementaire de base³⁵³. L'instauration de cet écrêtement n'a pas fait chuter la pratique du cumul alors même qu'elle a conduit à une diminution de l'indemnité des élus cumulant. La motivation pécuniaire doit donc être écartée pour les parlementaires et grands élus dont la rémunération atteint le plafond lorsqu'ils exercent un autre mandat rémunéré non-exécutif. Pour ces élus, l'intérêt du cumul ne se trouve pas réellement dans la rémunération car il n'y a pas gros à y gagner. En revanche, la situation est différente pour les petits élus. Ces élus locaux recherchent un autre mandat, nous l'avons vu précédemment, afin de pouvoir se professionnaliser, de pouvoir vivre de leur engagement public. C'est sur ce point que le cumul pallie l'absence de statut des élus qui viendrait les protéger de ces situations. Aujourd'hui, une maire d'une commune de moins de 500 habitants touche 1 048,18 € brut, entre 500 et 999 habitants, 1 656,54 €, entre 1 000 et 3499, 2

³⁵⁰ Voir Rapports de Christophe Borgel n°1173 et 1174 du 26 juin 2013 pour l'Assemblée nationale et Rapport de Simon Sutour n°832 déposé le 11 septembre 2013 pour le Sénat

³⁵¹ Arnaud Haquet, « Le statut de l'élu, contrepartie à la limitation du cumul des mandats », in Patricia Demaye-Simoni, *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Artois Presses Université, 2016, p. 59

³⁵² Bernard Dolez, « Le cumul des mandats », in Philippe Blachère, *op. cit.*, p. 413

³⁵³ Un plafond qui s'élève au 9 015 € au 1^{er} janvier 2024

121,03€, etc. L'indemnité des maires des petites villes est donc relativement faible et ne leur permet pas de vivre de leur fonction. Il est vrai qu'il ne s'agit pas d'un plein-temps, mais ces fonctions compliquent nécessairement l'activité professionnelle de ces élus. De même, pour les plus grandes villes, où le maire consacre l'entièreté de son temps à sa collectivité, l'indemnité est de 2 671,84 € brut pour les villes entre 10 000 et 19 999 habitants et 3 699,47 € entre 20 000 et 49 000. Bernard Dolez note que pour ces élus, « *il y a là une tension évidente entre la faiblesse relative de l'indemnité et la difficulté croissante à concilier une activité professionnelle avec l'exercice d'une fonction mayorale* »³⁵⁴. Les autorisations d'absences prévues par la loi ne sont pas toujours suffisantes. En l'absence d'un véritable statut de l' élu qui viendrait leur assurer une rémunération juste pour les missions accomplies ou viendrait ménager un système permettant l'exercice d'une activité professionnelle, le cumul des mandats semble être l'unique solution pour l' élu de vivre correctement de son engagement. Les élus recherchent alors un second mandat qui leur permettrait de « *s'affranchir des contraintes matérielles* », ils n'ont « *d'autre choix que de s'y engager totalement* »³⁵⁵. Nous avons vu que l'intercommunalité pouvait être le moyen privilégié de cette professionnalisation. Ce second mandat est celui qui va permettre à l' élu de s'engager pleinement, qui va lui libérer du temps pour la vie publique. Le cumul des mandats est sollicité pour faire face aux situations de précarité statutaire dans laquelle se trouve les petits élus.

b) Une réponse aux difficultés de réinsertion professionnelle

L'absence de statut de l' élu place les élus dans des positions délicates lorsqu'ils quittent volontairement ou non leurs fonctions politiques. Nombreux sont les députés à témoigner de difficultés à retrouver un emploi après leur mandat en raison de l'étiquette politique qui leur est associé. Certains employeurs ne souhaitent pas les recruter afin de ne pas être marqué politiquement. Il peut, aussi, être difficile d'être réintégré dans une équipe. On fait alors payer aux élus leur engagement politique. Si la disponibilité dans la fonction publique, leur permet de retrouver un poste, ce n'est pas le cas dans le secteur privé. Après plusieurs années éloignés de son emploi, les élus ne sont, parfois, plus en capacité de reprendre en poste similaire en raison des évolutions qui ont eu cours sur cette période. La réinsertion professionnelle des élus pose de réelle difficulté plusieurs décennies après avoir quitté le monde du travail. Le législateur a entendu prévoir des dispositifs notamment de formation en accordant aux élus des crédits sur leur compte personnel

³⁵⁴ Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 413

³⁵⁵ *Ibid.*

de formation (CPF), un mécanisme de suspension du contrat de travail, et un droit à la réintégration mais ces dispositifs ne s'avèrent pas suffisants. Par ailleurs, le retour dans la vie professionnelle s'est aussi compliqué par l'instauration d'un contrôle de la HATVP qui veille à ce que le nouvel emploi de l' élu ne traduise pas des conflits d'intérêts. Dès lors, le cumul des mandats est un outil permettant aux élus de pallier ces difficultés en favorisant leur réélection ou en évitant que leur avenir politique ne se joue que sur une échéance électorale comme nous l'avons précédemment expliqué. Il est le « *seul moyen de maîtrise leur destin* »³⁵⁶. Pour autant, l'instauration d'un véritable statut protecteur et organisant la réinsertion professionnelle limiterait-il le cumul des mandats ? Il est difficile d'en juger mais il est certain que ces difficultés freinent l'engagement politique et le renouvellement du personnel politique.

Ainsi, le cumul des mandats permet de faire face aux difficultés laissées ouvertes par l'absence d'action du législateur sur le statut de l' élu. Cette abstention participe au maintien de la pratique du cumul. Pourtant corollaire à sa limitation, le législateur s'est abstenu de consacrer un tel statut en 2014. Il a donc réduit les possibilités de cumul sans apporter de réponses à certaines de ses causes fragilisant la situation de nombreux. Aussi, de nombreuses voix s'élèvent pour appeler à l'élaboration rapide d'un tel statut afin de soutenir les élus locaux face aux difficultés croissantes qu'ils rencontrent et à la crise de vocation.

II. Vers l'élaboration d'un statut de l' élu ?

Abandonnée en 2014, la question du statut de l' élu est régulièrement remise sur le devant de la scène, telle un vieux serpent de mer, par les gouvernements³⁵⁷. La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat et la loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux ont été une première réponse apportée par le législateur (A) mais même s'il est encore trop tôt pour juger de tous ses effets, elle paraît ne pas répondre à toutes les attentes (B).

³⁵⁶ Bernard Dolez, *op. cit.*, p. 414.

³⁵⁷ Nicolas Sarkozy jugeait déjà, le 20 novembre 2008, que le statut de l' élu avait « *trop attendu* » et qu'il était nécessaire de le « *mettre en chantier* ». Voir Arnaud Haquet, « Le statut de l' élu local, contrepartie à la limitation du cumul des mandats », in Patricia Demaye-Simoni (dir.), *op. cit.*, p. 61.

a) Un premier pas vers l'élaboration d'un statut de l' élu

La question du statut de l' élu est complexe. Le législateur n'a toujours pas réussi à se prononcer de manière claire et complète. La première interrogation qu'il pose est celle de l' unité. Faut-il un statut de l' élu ou des statuts ? La différence de nature entre les mandats peut conduire à se poser la question, et ce, d' autant plus, que la limitation du cumul des mandats a introduit une première césure entre mandats nationaux et locaux. La définition du statut de l' élu d' Arnaud Haquet susmentionnée souligne le lien entre le statut et « *les missions qu' ils ont à accomplir* »³⁵⁸ suggérant une différenciation. Dans sa décision du 9 octobre 2013³⁵⁹, le Conseil constitutionnel a opéré une distinction entre les élus nationaux participant « *à l' exercice de la souveraineté nationale* » et les « *élus locaux qui administrent des collectivités infra-étatiques* »³⁶⁰. La différence de nature entre les mandats, les missions distinctes exercées par les élus justifient une différenciation statutaire. La nécessité d' un statut de l' élu touche principalement les élus locaux qui sont moins protégés que les parlementaires. Le législateur a prudemment opéré cette distinction entre « *élu délibérant nationaux* » et « *élus administrateurs locaux* »³⁶¹. Les lois de 2015 et de 2024 font exclusivement référence aux élus locaux dans leur titre. Ainsi, l' objectif d' un tel statut est d' encadrer et protéger le « *métier d' élu local* »³⁶² sans pour autant faire de la représentation une profession. C' est la raison pour laquelle l' idée d' une fonctionnarisation des élus demeure tabou alors qu' en Allemagne, par exemple, les maires sont assimilés aux fonctionnaires³⁶³. C' est toute l' ambiguïté : protéger les élus et leur professionnalisation sans faire de l' exercice d' un mandat une profession.

Les lois de 2015 et 2024 ont entendu apporter une première réponse. Le législateur a entendu, en 2015³⁶⁴, définir les droits et obligations notamment déontologiques des élus avec la Charte de l' élu local, une définition de la prise illégale d' intérêt. Il est, aussi, venu renforcer le régime indemnitaire des élus. Plus généralement, il a développé la professionnalisation des élus locaux avec des dispositifs de formation (CPF), de conciliation avec une activité professionnelle (élargissement du

³⁵⁸ Arnaud Haquet, *op. cit.*, p. 62

³⁵⁹ Conseil constitutionnel, 9 octobre 2013, n°2013-676, *Loi relative à la transparence de la vie publique*

³⁶⁰ Arnaud Haquet, *op. cit.*, p. 62

³⁶¹ *Id.*, p. 63

³⁶² René Dosière, *Le métier d' élu local*, *op. cit.*

³⁶³ Voir Arnaud Haquet, *op. cit.*, p.67

³⁶⁴ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l' exercice, par les élus locaux, de leur mandat

congé électif, octroi du statut de salarié protégé aux maires, etc) et anticiper la réinsertion professionnelle des élus avec la validation des acquis de l'expérience notamment. Cette loi est le premier jalon d'un statut de l' élu. La loi de 2024³⁶⁵ se concentre sur la protection judiciaire des élus locaux face aux procédures et violences dont ils peuvent faire l'objet en raison de leurs fonctions notamment *via* la protection fonctionnelle. Il s'agit d'une loi de réaction aux affaires d'élus violentés. L'Association des maires de France a mis en ligne un « Statut de l' élu local » intégrant les dispositions déjà adoptées³⁶⁶. Ces deux lois constituent des avancées non-négligeables, mais elles ne peuvent à elles seules constituer un véritable statut de l' élu local.

b) Une proposition sénatoriale pour pallier ces insuffisances

Les dispositifs mis en place ne répondent pas à toutes les attentes des élus locaux. Ils ne permettent pas de tirer toutes les conséquences de la fin du cumul des mandats ni de protéger de manière efficace les élus et candidats. Les sénateurs notent que 3 % des maires élus en 2020 ont déjà démissionné et qu'un maire démissionne chaque jour en moyenne³⁶⁷. Les dispositions actuelles s'avèrent toujours insuffisantes. Aussi, les sénateurs Françoise Gatel, Mathieu Darnaud, François-Noël Buffet, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues ont déposé le 18 janvier 2024 une proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local. Leur proposition fait écho aux travaux de plusieurs missions d'information sénatoriales. Elle vise à créer un véritable statut de l' élu local pour améliorer les conditions d'exercice du mandat local et sécuriser le parcours des élus locaux. Le texte comprend un volet financier notamment l'amélioration du « régime indemnitaire des élus pour reconnaître leur engagement à sa juste valeur », mais aussi de la prise en charge des frais de mandat ou une meilleure protection sociale des élus indemnisés (maladie, maternité ou paternité, etc). Elle va plus loin en octroyant la protection fonctionnelle à tout élu. Elle prévoit plusieurs dispositifs pour « faciliter la conciliation du mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle » notamment par l'utilisation de la visioconférence pour les réunions des commissions ou l'allongement à vingt jours des congés électifs pour permettre aux candidats de faire campagne. En matière de réinsertion professionnelle, elle prévoit l'automatisme du bilan de compétence et de la validation des acquis de l'expérience à l'expiration du mandat. Le Sénat

³⁶⁵ Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux

³⁶⁶ <https://www.amf.asso.fr/documents-statut-lelu-local-mise-jour-avril-2024/7828>

³⁶⁷ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 263 (2023-2024) portant création d'un statut de l' élu local de Mme Françoise GATEL, MM. Mathieu DARNAUD, François-Noël BUFFET, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 18 janvier 2024

souhaite aussi prévoir des adaptations pour faciliter l'engagement de personnes en situation de handicap. Enfin, elle prévoit de préciser les conditions d'appréciation de la prise illégale d'intérêt définie à l'article 432-12 du Code pénal³⁶⁸. Aussi, il s'agit d'une proposition particulièrement complète répondant notamment aux conséquences de la limitation du cumul des mandats. Elle a été adoptée à l'unanimité par le Sénat le 7 mars 2024 et a été transmise à l'Assemblée nationale.

Ainsi, le chemin vers l'élaboration d'un statut de l'élu local est ouvert, il ne reste plus qu'à l'Assemblée nationale de se saisir de ce sujet, ce qui ne sera pas l'étape la plus facile et pourrait être particulièrement compromis par la crise politique actuelle et la dissolution prononcée par le président de la République le 9 juin 2024.

L'absence de statut de l'élu a favorisé la pratique du cumul des mandats qui permettait de répondre à ces insuffisances. L'entrée en vigueur de la limitation du cumul sans son corollaire statutaire a rappelé l'urgence d'élaborer un tel statut. Les premières lois adoptées apportent une première réponse sans épuiser le sujet. La création d'un véritable statut de l'élu local pourrait voir le jour à la suite de la proposition de loi transpartisane du Sénat. Il revient désormais à l'Assemblée nationale de se saisir de ce sujet.

³⁶⁸ Voir le détail des dispositions dans l'exposé des motifs et la proposition de loi telle qu'adoptée par le Sénat : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-263.html>

En conclusion, la question du cumul dit beaucoup de la conception que l'on peut avoir de la notion d' élu. Il appelle d'abord la question de la professionnalisation qui s'oppose, en apparence, à « *l'idée communément admise selon laquelle la fonction représentative ne saurait être assimilée à une profession* »³⁶⁹. Le cumul participe, en effet, à la professionnalisation des élus dans la mesure où il leur permet de s'investir pleinement dans l'exercice de leurs missions. Ce faisant, il nuit au renouvellement du personnel politique. Pourtant, ce renouvellement est un impératif comme le soulignait déjà Aristote en affirmant que l'« *on ne peut bien commander que si l'on a obéi* »³⁷⁰. De même, Bernard Manin notait dans ses *Principes du gouvernement représentatif* que « *ce qui conférerait des titres à commander, c'était le fait d'avoir occupé l'autre position : dans la mesure où ceux qui commandaient un jour avaient obéi auparavant, ils avaient la possibilité de prendre en compte, dans leurs décisions, le point de vue de ceux à qui ces décisions s'imposaient* »³⁷¹. Cette conception impose le renouvellement de la classe politique : les élus seraient des délégués temporaires et devraient se soumettre à nouveau au pouvoir en qualité de simple citoyen. Au-delà de cette question, le cumul des mandats est souvent dénoncé sous le prime de la déontologie. La concertation du pouvoir qu'il induit serait contraire aux exigences déontologiques qui s'imposent aux élus. Le régime des incompatibilités serait alors « *un rempart contre contre les situations de conflit d'intérêts* »³⁷². Il s'agit, en effet, d'une des fonctions principales des règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités. Pourtant, si les exigences en la matière doivent être fortes à l'égard des élus, il n'apparaît pas que la pratique du cumul soit un facteur déterminant en matière de probité. Le renforcement des exigences déontologiques doit être global et la limitation du cumul des mandats n'est, à elle seule, pas de nature à permettre un assainissement de la sphère politique. Les différentes lois adoptées en la matière ont lancé un mouvement qui appelle de nouvelles évolutions, notamment sur le plan local, qui pourraient s'inscrire dans l'élaboration d'un véritable statut de l' élu local dont la limitation du cumul des mandats constitue le premier jalon. Les lois du 14 février 2014 appellent un approfondissement urgent de cette question statutaire tant pour répondre aux conséquences de ces lois que pour faire face à la crise des vocations et aux nombreuses difficultés que rencontrent les élus locaux. Comme l'avait souligné François Hollande, la nouvelle législation sur le cumul doit s'accompagner de l'instauration d'un statut de l' élu.

³⁶⁹ Arnaud Haquet, *op. cit.*, p. 63

³⁷⁰ Aristote, *Politique*, III, 4, 1277 cité par Béatrice Guillemont, *op. cit.*, p. 260

³⁷¹ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, coll. Champs Essais, 1996, p.46

³⁷² Béatrice Guillemont, *op. cit.*, p. 265

Ainsi, l'avis que l'on peut avoir sur la question du cumul des mandats traduit la conception que l'on porte de l'engagement public et de la vie politique. Il est, alors, bien plus politique que juridique. Promouvoir sa fin consacre l'importance du renouvellement des élus et de la lutte contre la concentration des pouvoirs quand ses partisans militent pour l'expérience, l'efficacité et les résultats de l'action publique au service de la Nation et des collectivités locales.

— CONCLUSION GÉNÉRALE —

La fréquence élevée du cumul des mandats en France sous la Cinquième République est le fruit de différents facteurs. Il résulte d'abord de la faiblesse du Parlement, de la centralisation mais se voit paradoxalement renforcé par la décentralisation. Les élus sont conduits à conquérir de nouveaux mandats pour palier les faiblesses du statut de l'élu et sécuriser leur carrière politique. Quant aux partis politiques, en s'appuyant sur des élus, ils maximisent les chances de victoire de leurs candidats. Dans le même temps, les collectivités territoriales tirent des avantages non-négligeables de cette pratique. Michel Crozier notait d'ailleurs que « *Les Français élisent la même personne à plusieurs postes parce qu'ils savent d'expérience qu'un cumulard fait mieux son travail — ou plutôt ses différents travaux — qu'un non-cumulard. Dans un tel système en effet, plus vous avez de fonctions, plus il vous est facile de bien remplir chacune d'elles* »³⁷³. Pourtant, le cumul n'est pas exempt de critique tant il favorise la concentration des pouvoirs dans les mains d'un cercle fermé d'élu et nuit au renouvellement du personnel politique. En revanche, la critique la plus répandue selon laquelle le cumul des mandats signifierait cumul des indemnités doit être largement relativisée depuis l'instauration de l'écrêtement en 1992.

La réprobation du cumul des mandats par l'opinion publique n'est pas à elle seule suffisante pour inciter les citoyens à voter en conséquence : la proximité est encore un argument puissant, les électeurs privilégient leurs élus, qu'ils connaissent, lors des scrutins. L'unique moyen pour lutter contre l'ampleur de cette pratique était l'intervention du législateur comme il l'a fait en 2014. En effet, Guy Carcassonne notait que lorsque le candidat détenait déjà un autre mandat les « *électeurs n'ont pour alternative que de se résigner au cumul ou de voter contre leurs convictions. Est-ce un véritable choix ?* »³⁷⁴. Toutefois, cela peut interroger. Jusqu'où le législateur peut-il aller pour guider le choix des électeurs dans une démocratie ? En imposant des règles plus strictes sur les

³⁷³ Michel Crozier, « Tirer plusieurs ficelles à la fois », *Le Monde*, 22 novembre 1985

³⁷⁴ Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Revue Le Débat*, 2012, n°172, p. 41

candidatures, il vient limiter les choix des électeurs considérant qu'eux-mêmes ne seraient pas capables seuls de faire le bon choix. Il juge utile de guider le choix des citoyens. Cela traduit une philosophie plus générale de l'élection sous contrôle du législateur. Il veillerait à faire le bonheur des électeurs contre leur gré, opérerait un premier tri des candidats pour s'assurer qu'ils feront le bon choix. Il entend protéger le peuple de lui-même. L'exercice électoral démocratique se trouve sous assistance du législateur qui se pense plus à même de faire les bons choix. S'il est évidemment mu par de bonnes intentions, cette conception interroge quant à la liberté des électeurs dans un régime démocratique. « *Ce n'est pas parce qu'une réforme est populaire qu'elle est une bonne réforme. Ce n'est pas parce qu'elle semble démocratique qu'elle le sera [...] nous craignons que cette proposition, loin de favoriser le renouveau démocratique, n'aboutisse au résultat inverse.* »³⁷⁵ affirmaient d'ailleurs Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil.

La limitation du cumul des mandats prévue par les lois 2014 pourrait n'être qu'une étape vers l'instauration du mandat unique et de la proportionnelle aux élections législatives. Cette « *transformation radicale du système politique français* »³⁷⁶ aboutirait à l'élection d'une Assemblée nationale composée de députés « hors sols », sans aucune attache territoriale. L'aspect local du mandat parlementaire disparaîtrait au profit de son pendant national. Ce mouvement conduirait nécessairement à renforcer le poids des partis dans la vie politique en instaurant une relation de dépendance entre les élus et leur parti. À l'inverse, on peut aussi considérer que ces lois ont sonné le glas de toute réforme relative au mode de scrutin dans la mesure où comme l'affirmait François Hollande « *une plus grande sévérité dans le cumul des mandats exige de maintenir le scrutin majoritaire pour préserver l'enracinement local des parlementaires* »³⁷⁷.

Enfin, dans une tribune publiée le 12 juin 2023 dans *Le Figaro*, Chloé Morin, Olivier Babeau et Nicolas Bouzou notaient que « *La grave crise démocratique que nous traversons est nourrie par l'affaiblissement de la place que nos élus occupent dans la société* »³⁷⁸ et qu'il était « *urgent d'endiguer le déclassement qui menace nos élus* ». Ils appelaient au rétablissement du cumul des mandats que nous avons « *cru à tort* » être une bonne idée. Il apparaît, en effet, que la limitation du cumul des mandats n'a pas permis d'endiguer la crise de confiance et

³⁷⁵ Pierre Avril *et al.*, *op. cit.*, p. 666

³⁷⁶ François Rangeon, *op. cit.*, p. 125

³⁷⁷ François Hollande, « La révision de la Constitution », *Les séminaires de la fondation Jean Jaurès*, Paris, n°1, 1994, p. 44

³⁷⁸ Chloé Morin, Olivier Babeau, Nicolas Bouzou, « Ces mesures simples qui pourraient résoudre notre crise démocratique », *Le Figaro*, 12 juin 2023 [en ligne, consulté le 6 juin 2024], <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/ces-mesures-simples-qui-pourraient-resoudre-notre-crise-democratique-20230611>

l'antiparlementarisme. Au contraire, la défiance continue de croître. Le principe reproché adressé aux parlementaires est leur déconnexion du réel. Or, le cumul des mandats était justement un moyen de garantir cet ancrage. Si la philosophie qui a conduit à la limitation du cumul était justifiée, il apparaît qu'un assouplissement du régime serait bénéfique tant pour le Parlement que pour les collectivités sans pour autant permettre à nouveau les abus connus par le passé. L'ampleur — en termes de proportion — du cumul ne semble pas être un problème, c'est plutôt contre l'excès de cumul — simultané ou dans le temps — par une seule personne qu'il faut lutter. La limitation à trois mandats identiques successifs telle que proposée par le Gouvernement en 2018 semble aller dans ce sens. De même, la proposition de loi proposée en 2024 par le groupe Horizon à l'Assemblée nationale permettait, elle aussi, d'assouplir le régime tout en évitant le retour de la figure du « grand cumulard ». De telles évolutions ne résoudreont pas la crise de la représentation que traverse notre pays, mais pourraient être la première étape d'un long chemin pour renouer la confiance entre les Français et la classe politique.

— BIBLIOGRAPHIE —

— OUVRAGES —

- Maurice Agulhon, *La République au village*, Plon, 1970, 576 p.
- Maurice Agulhon (dir.), *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, 462 p.
- Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Quadrige, PUF, 2003, 1649 p.
- Laurent Bach, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, Editions Rue d'Ulm, Presses de l'École normale supérieure, 2012, 126 p.
- H. Bäck, H. Heinelt et A. Magnier (dir.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006
- Philippe Blachère (dir.), *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, LGDJ, 2018, 613 p.
- Joseph Barthélémy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édition, réédition Economica, « Classiques », 1985, 955 p.
- Jacques Caillosse, *Les mises en scènes juridiques de la décentralisation*, Paris, LGDJ, 2009, 250 p.
- Guy Carcassonne, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Points, coll. Essais, 2014, 206 p.
- Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier (CREAM), *Le cumul des mandats et des fonctions*, Les études de la documentation française, Paris, 1998, 142 p.
- Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, 14^e édition, Paris, Armand Colin, 1997, 667 p.

- Michel Debré, « Discours devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958 » in *Constitution française du 4 octobre 1958*, coll. « Les Documents d'études », n°1-04, La documentation française, Paris, 1998
- Karine Deharbe, Christine Pina, et Pauline Türk (dir.), *Le cumul et la durée des mandats*, Mare & Martin, 2020, 294 p.
- Patricia Demaye-Simoni (dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions, Regards sur les lois ordinaires et organique du 14 février 2014*, Artois Presses Université, 2016, 206 p.
- René Dosière, *Le métier d'élu local*, Seuil, 2014, 192 p.
- Jean-Philippe Dumas, *Gambetta, Le commis-voyageur de la République*, Coll. Portraits, Belin, 2011, 168 p.
- Arnaud-Dominique Houste, *Le Triomphe de la République*, Paris, Seuil, 2014, 480 p.
- Abel François et Julien Navaro (dir.), *Le cumul des mandats en France : causes et conséquences* », Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, 143 p.
- Charles de Gaulle, « Conférence de presse du 12 novembre 1947 » et « Conférence de presse du 30 juin 1955 », *Discours et messages*, tome II, Plon, 1970, 662 p.
- Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1979, 480 p.
- Thomas Hobbes, *Léviathan, traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Paris, Sirey, 1971, 781 p.
- Jacques Leruez, *Le système politique britannique : De Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand Colin, collection Compact, 2e édition, 2001, 336 p.
- Albert Mabileau (dir.), *Les facteurs locaux de la vie politique nationale*, Pédante, coll. Bibliothèque de l'Institut d'Etudes politiques de Bordeaux, 1972, 416 p.
- Pierre Manent, *Les libéraux*, ed. Hachette-Pluriel, t. II, 1986, 520 p.
- Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 368 p.
- Jean-Claude Masclat, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Vè République*, Tome LXI, Paris, LGDJ, 1979, 428 p.
- Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, 352 p.
- Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 7è édition, Paris, Précis Domat, LGDJ, 2004, 504 p.
- Julien Navarro, *Multiple office holders in France and in Germany, an elite within the elite ?*, Iéna, SFB, 2009.

- Pascal Perrineau et Dominique Renié (dir.), *Dictionnaire du Vote*, PUF, 2001, 997 p.
- Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris Librairies-imprimeries réunies, 1924, 1684 p.
- Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée, Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, 456 p.
- Jean-Jacques Rousseau, *Œuvres complètes 1959-1995*, t. III, Paris, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, Edition publiée sous la direction de Marcel Raymond et Bernard Gagnebin, 1964, 2240 p.
- Luc Rouban, *Le cumul des mandats et le travail parlementaire*, Les électors politiques, n°9, CEVIPOF, Paris, Août 2012
- Abbé Sieyès in *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, t. VIII, Paris, Librairie administrative de Paul Dumont, 1875.
- Max Weber, *Faire de la politique*, traduit de l'allemand par Olivier Mannoni, Petite bibliothèque Payot, 2024, 112 p.

— THÈSES —

- Béatrice Guillemont, *Recherches sur le droit de la probité des élus de la République*, Thèse de droit public, Université Toulouse Capitole I, soutenue le 15 janvier 2021, 609 p.
- Guillaume Marel, *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle*, Thèse de science politique, I.E.P. de Grenoble, 2003, 770 p.
- François Robbe, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat : étude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Thèse de droit public, Paris, LGDJ, 2001, 616 p.

— ARTICLES —

- Pierre Avril, Olivier Beaud, Laurent Bouvet et Patrick Weil, « Cumul des mandats : réfléchir davantage », *Commentaire*, n°143, 2013, p. 665-667
- Paul Cahoua, « Les commissions, lieu de travail législatif », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p.37-49

- Pierre-Olivier Caille, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *RDP*, 2000, p. 1701-1743
- Bernadette Calatayud-Boutet, « Conséquences de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires », *Les petites affiches*, Lextenso, 3 janvier 2002, p. 13-19.
- Jean-Pierre Camby, Jean-Philippe Dérosier et Pascal Jan, « Les mandats électifs : du cumul à l'exclusivité », *Les petites affiches*, Numéro spécial, n°152, Lextenso, 2014.
- Guy Carcassonne, « Cumulatio delenda est », *Le Monde*, 7 mai 1997 [en ligne, consulté le 30 avril 2024], https://www.lemonde.fr/archives/article/1997/05/07/cumulatio-delenda-est_3758060_1819218.html.
- Guy Carcassonne, « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012/5, n°172, p. 39-41
- Géraldine Chavier, « Décentralisation et démocratie locale. Un couple à l'âge de raison ? », *AJDA*, 2013, p. 51-66
- Michel Crozier, « Tirer plusieurs ficelles à la fois », *Le Monde*, 22 novembre 1985
- Michel Debré, « Trois caractéristiques du régime parlementaire français », *RFSP*, 1955, p. 21-48
- André Demichel, « De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire », *RDP*, 1960, p. 616-647
- Bernard Dolez, « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *RFAP*, n°156, 2015/4, p. 931-944.
- Abel François, Laurent Weil, « Le cumul des mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, vol. 65, 2014, p. 881-906
- Jean-Éric Gicquel, « Fin du cumul des mandats : la troisième tentative fut la bonne », *JCP*, 3 mars 2014, p. 358-361.
- Quentin Girault, « De la suppression du cumul des mandats et de l'équilibre des pouvoirs », communication au 9^e congrès de l'Association française de droit constitutionnel, Lyon, 26/28 juin 2014.
- François Hollande, « La révision de la Constitution », *Les séminaires de la fondation Jean Jaurès*, Paris, n°1, 1994.
- Fabrice Hourquebie, « Le cumul des mandats : clap de fin ! », *AJDA*, n°13, 2014, p. 733-740
- Armel Le Divellec, « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V^e République », *Droits*, n°44, 2007, p. 101-138
- Alfred Mabileau, « Le cumul des mandats », *Regards sur l'actualité*, n°169, La documentation française, mars 1991, p. 17-29

- Francisco Marhuenda & Carmen Morodo, « La entrevista : Rajoy, Presidente del Gobierno », *La Razón*, 15 janvier 2017.
- Jean-François Médard, « Clientélisme politique et corruption », *Revue Tiers Monde*, n°161, 2000, p. 75-87
- Yves Mény, « Le cumul républicain : la démocratie réduite aux acquêts ? », *Revue Politique et Parlementaire*, n°991, 1997
- Yves Mény, « Des moeurs irréformables ? », *Pouvoirs*, n°126, 2008/3, p. 37-46
- Chloé Morin, Olivier Babeau, Nicolas Bouzou, « Ces mesures simples qui pourraient résoudre notre crise démocratique », *Le Figaro*, 12 juin 2023, [en ligne, consulté le 6 juin 2024] <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/ces-mesures-simples-qui-pourraient-resoudre-notre-crise-democratique-20230611>
- Pierre Sadran, « Démocratie locale : les carences de l'acte II », in « Décentralisation, État et territoires », *Les cahiers français*, n°318, La Documentation française, janvier-février 2004.
- Marie-Christine Steckel, « L'interdiction du cumul des mandats », *Revue administrative*, n°313, 2000, p. 76-89
- Jean Tulard, Roland Drago et Jean Cluzel, « Le cumul des mandats électifs », *Revue des sciences morales et politiques*, 2, 1995
- Pauline Türk, « Le cumul des mandats dans le temps : quelles limites à la rééligibilité des gouvernants ? », *Les petites affiches*, n°152, 31 juillet 2014.
- Albert Zennou, « Révision constitutionnelle : les “lignes rouges” de Larcher », *Le Figaro*, 18 mars 2018 [en ligne, consulté le 22 mai 2024], <https://www.lefigaro.fr/politique/2018/03/18/01002-20180318ARTFIG00156-revision-constitutionnelle-les-lignes-rouges-de-larcher.php>.

— JURISPRUDENCE —

- Conseil constitutionnel, décision n°2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*.
- Conseil constitutionnel, décision n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*
- Conseil constitutionnel, décision n°2014-688 DC du 13 février 2014, *Loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*

- Conseil constitutionnel, décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*
- Conseil constitutionnel, décision n°2023-1073 QPC du 1er décembre 2023, *M. Matthieu V. et autre*
- Avis du Conseil d’État sur les projets de loi organique et ordinaire pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 17 mai 2018, NOR : INTA1809391L et INTA19089393L.

— SITES INTERNET —

- www.assemblee-nationale.fr
- www.dictionnaire-academie.fr
- www.hal.science
- www.ifrap.org
- www.lefigaro.fr
- www.lemonde.fr
- www.senat.fr
- www.theses.fr

— DOCUMENTS PARLEMENTAIRES —

- Compte-rendu de la deuxième séance du jeudi 14 mars 2024, Assemblée nationale [en ligne]
- Compte-rendu d’examen par la Commission des lois du 25 juin 2013, Assemblée nationale [en ligne]
- Compte-rendu des débats en séance, Troisième séance du 14 mars 2024, Assemblée nationale [en ligne]
- Proposition de loi organique n°2076 rect. visant à renforcer l’ancrage territorial des parlementaires, enregistrée à la Présidence de l’Assemblée nationale le 22 janvier 2024 [en ligne].
- Exposé des motifs de la proposition de loi n° 263 (2023-2024) portant création d'un statut de l'élu local de Mme Françoise GATEL, MM. Mathieu DARNAUD, François-Noël BUFFET, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 18 janvier 2024 [en ligne]
- Rapport Balladur, *Il est temps de décider*, La documentation française, 2009.

- Rapport Giran au Président de la République, *42 propositions pour améliorer le fonctionnement de la démocratie locale*, février 2012, [en ligne]
- Rapport de la commission de déontologie et de rénovation de la vie publique, *La documentation française*, 2012
- Rapport du Sénat, Etude de législation comparée n°288, *Le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, Juillet 2012 [en ligne]
- Rapport n°182, Direction générale aux collectivités locales, *Les structures territoriales au 1er janvier 2024*, mars 2024 [en ligne]
- Rapport d'Éric Woerth au Président de la République, *Décentralisation : Le temps de la confiance*, Mai 2024 [en ligne sur les réseaux sociaux de M. Woerth].
- Étude d'impact sur le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 2 avril 2013 [en ligne].
- Étude d'impact sur le Projet de loi organique n°979 déposé le 23 mai 2018 [en ligne].

— ANNEXE —

— **Compte-rendu du questionnaire adressé aux parlementaires**

COMPTE-RENDU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX PARLEMENTAIRES¹

LE PROFIL DES PARLEMENTAIRES AYANT PARTICIPÉ AU QUESTIONNAIRE :

	LR	SER	Union centriste	RDPI	CRCE	Indépen dants - RT	Ecologi ste	RDSE	Non inscrit
Nombre de sénateur	133	64	57	22	18	18	16	16	4
% de représentation au Sénat	38,22	18,39	16,38	6,32	5,17	5,17	4,6	4,6	1,15
Nombre de réponse	31	27	16	6	6	2	7	7	1
% parmi les sénateurs ayant répondu	30,1	26,20	15,53	5,83	5,83	1,94	6,8	6,8	0,97

On observe que la proportion des sénateurs de chaque groupe ayant répondu suit globalement leur proportion au sein du Sénat. Seul le groupe *Socialiste, écologiste et républicain* est surreprésenté dans les réponses. Le groupe *Les indépendants* est sous-représenté.

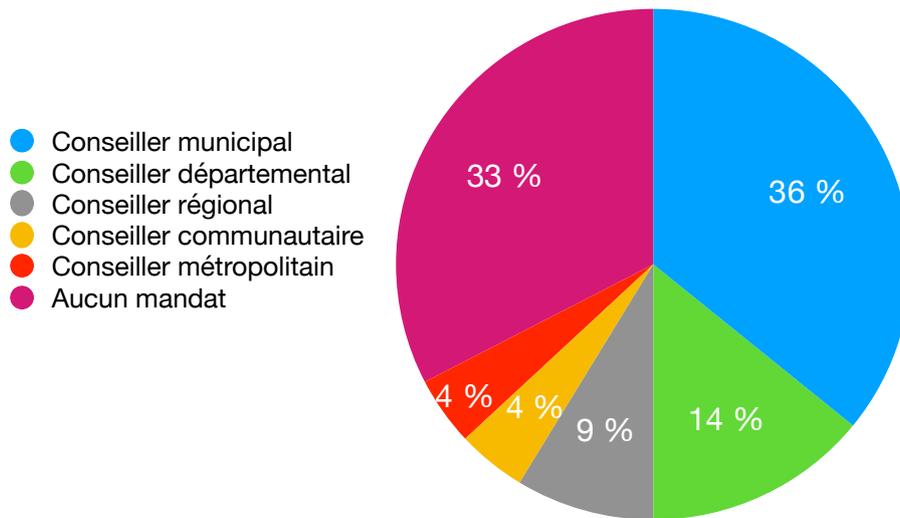
	RE	RN	LFI	LR	MODEM	HOR	PS	GDR	LIOT	ECO	NI
Nombre de députés	169	88	75	61	50	31	31	22	22	21	7
% de représentation à l'Assemblée nationale	29,3	15,25	13	10,57	8,67	5,37	5,37	3,81	3,81	3,64	1,21
Nombre de réponse	17	9	8	12	11	9	5	1	6	4	1
% parmi les députés ayant répondu	20,48	10,84	9,64	14,46	13,25	10,84	6,02	1,2	7,23	4,82	1,2

Ces chiffres permettent d'identifier les éventuelles biais statistiques liés à une réponse plus massive dans certains groupes ou à l'inverse une moindre participation d'autres.

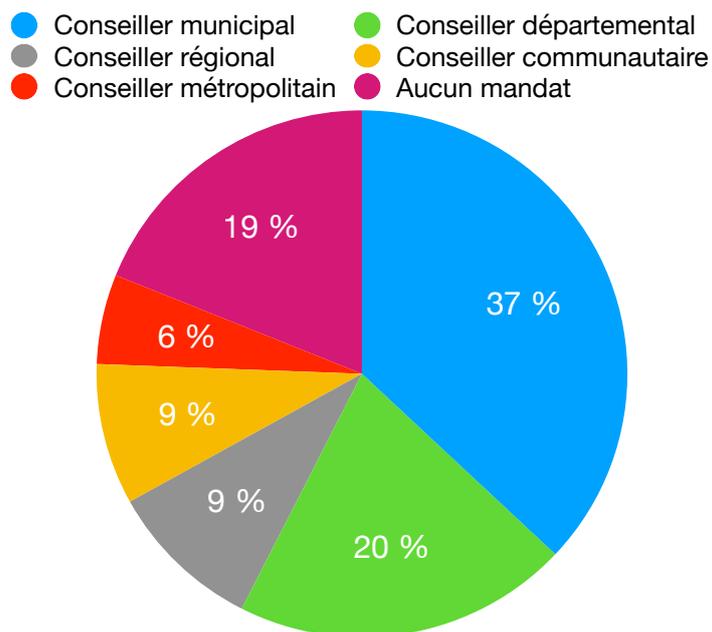
¹ Ce questionnaire a été soumis à l'ensemble des députés de la XVI^è législature (avant dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République le 9 juin 2024) et des sénateurs. Le présent compte-rendu est un extrait des questions soumises et de leurs réponses.

Année de première élection	2022	2017	2012	2007	2002	1997	1993	Autre*
Nombre de députés ayant répondu	40	27	5	1	1	1	1	4
Proportion de députés (%)	48,19	32,53	6,03	1,2	1,2	1,2	1,2	4,82

* Entrés à l'Assemblée nationale en cours de mandat (démission, nomination gouvernementale, etc)

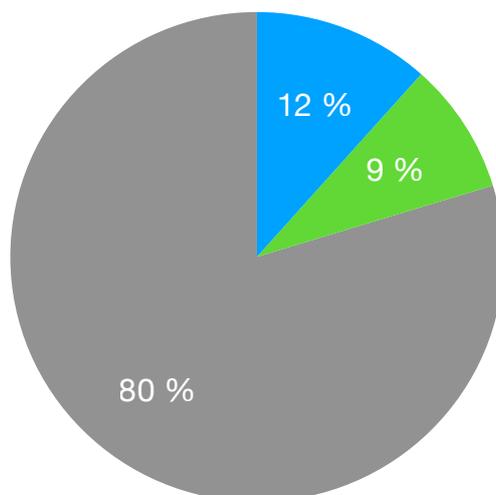


Répartition des mandats exercés par les députés participants (en %)



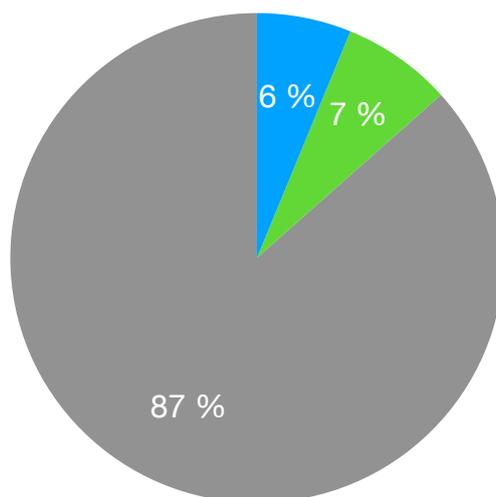
Répartition des mandats exercés par les sénateurs participants (en %)

**Vote des députés ayant
participé au questionnaire lors
de l'examen des lois du 14
février 2014**



● CONTRE ● POUR ● Non-élus en 2014

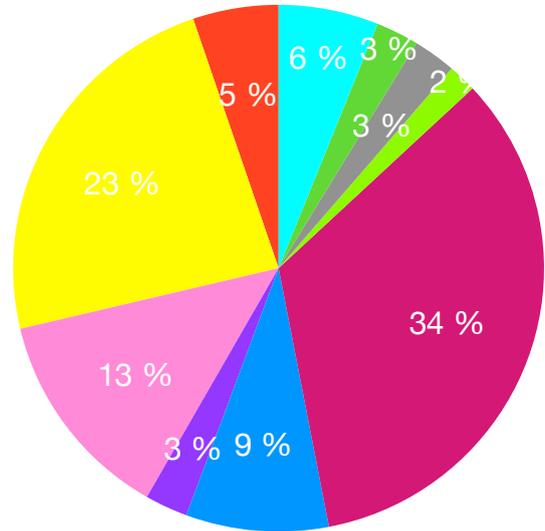
**Vote des sénateurs actuels
ayant participé au questionnaire
lors de l'examen des lois du 14
février 2014**



● CONTRE ● POUR ● Non-élus en 2014

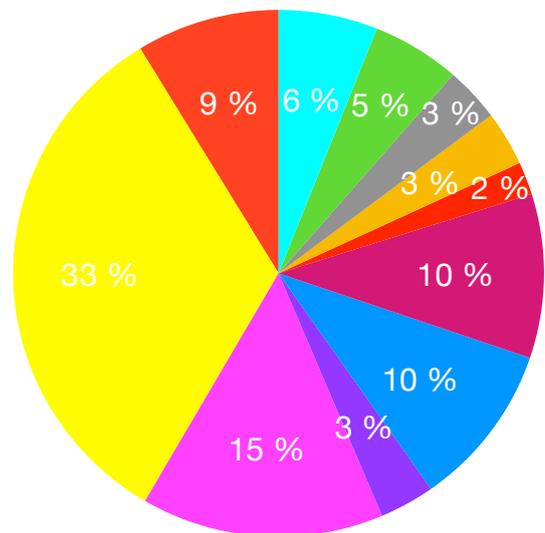
Répartition des mandats auxquels les députés participants ont renoncé en raison de la limitation du cumul des mandats

- Conseiller municipal
- Conseiller départemental
- Conseiller régional
- Conseiller communautaire
- Conseiller métropolitain
- Aucun mandat
- Présidence ou Vice-présidence d'un Conseil départemental
- Présidence ou VP Conseil régional
- Présidence ou VP EPCI
- Maire
- Adjoint au Maire



Répartition des mandats auxquels les sénateurs participants ont renoncé en raison de la limitation du cumul des mandats

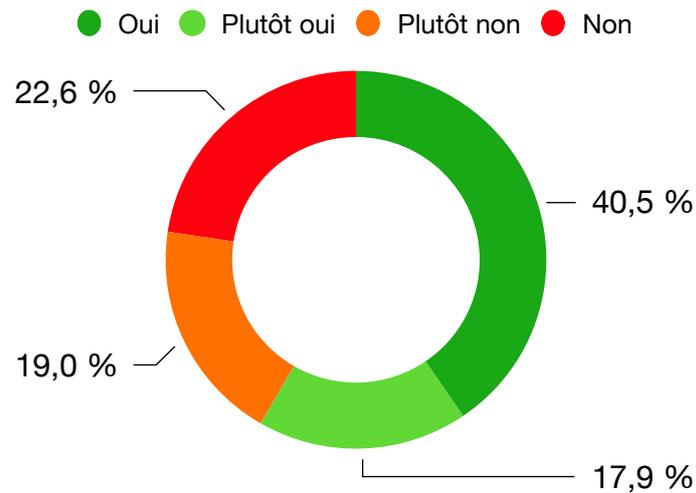
- Conseiller municipal
- Conseiller départemental
- Conseiller régional
- Conseiller communautaire
- Conseiller métropolitain
- Aucun mandat
- Présidence ou Vice-présidence d'un Conseil départemental
- Présidence ou VP Conseil régional
- Présidence ou VP EPCI
- Maire
- Adjoint au Maire



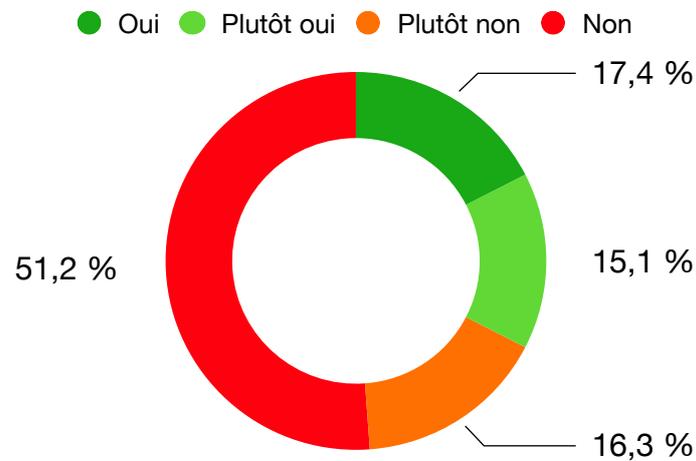
LA POSITION DES PARLEMENTAIRES ACTUELS SUR LE CUMUL DES MANDATS

=> Position des députés

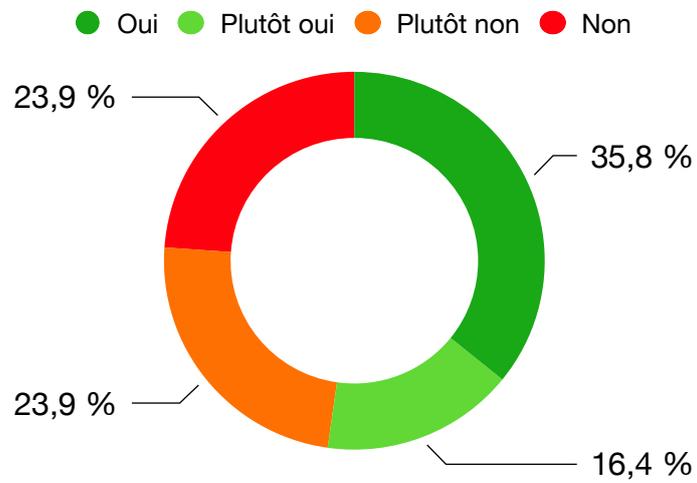
Pensez-vous que la limitation du cumul des mandats introduite en 2014 était une bonne décision du législateur de l'époque ?



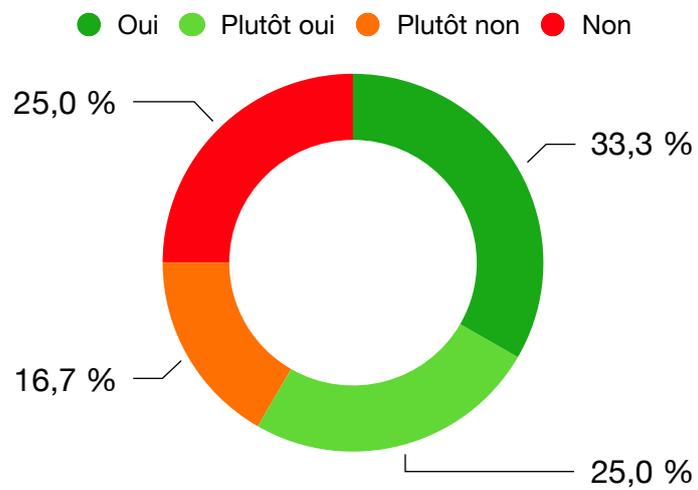
Êtes-vous favorable à un durcissement de l'interdiction du cumul des mandats ?



Êtes-vous favorable à une évolution législative revenant sur la loi de 2014 ?

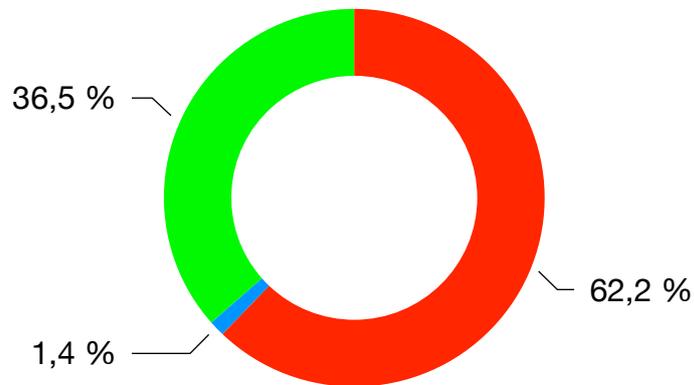


Pensez-vous que la loi organique de 2014 a été bénéfique pour le Parlement ?

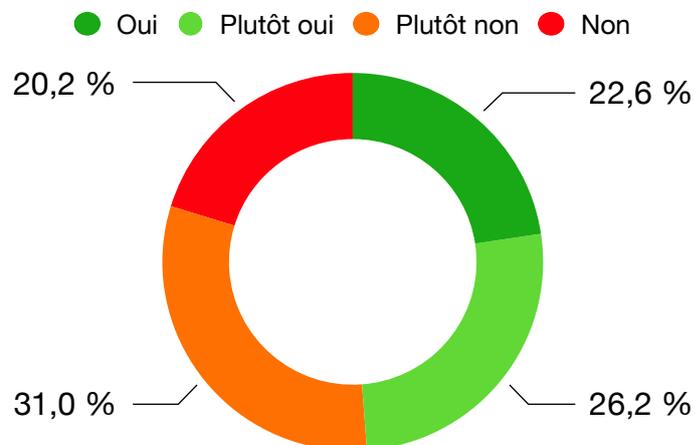


Diriez-vous globalement que ...

- Les élus locaux souhaiteraient un retour du cumul des mandats, ont perçus négativement l'entrée en vigueur de cette loi.
- Les élus locaux souhaiteraient un durcissement des règles interdisants le cumul des mandats.
- Les élus locaux sont satisfaits de l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 février 2014

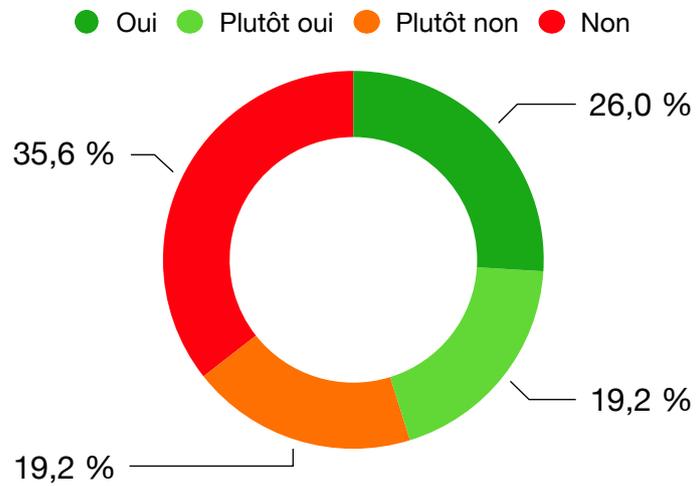


Pensez-vous qu'il serait opportun que le législateur limite le cumul des mandats électifs et des fonctions annexes (SPL, SEML, OPH, mandats sociaux et autres organismes où siègent les élus locaux) ?

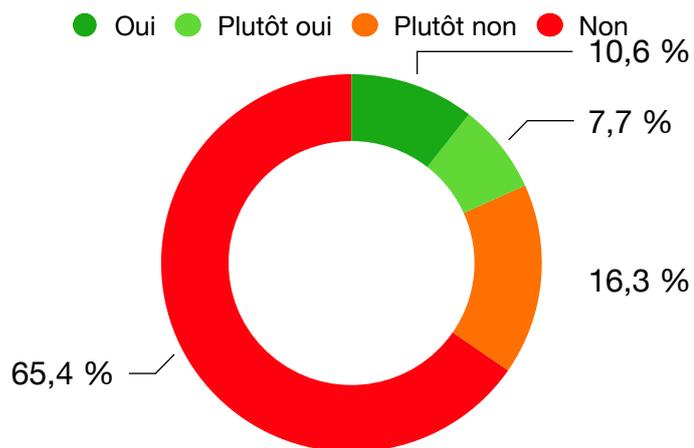


=> Position des sénateurs

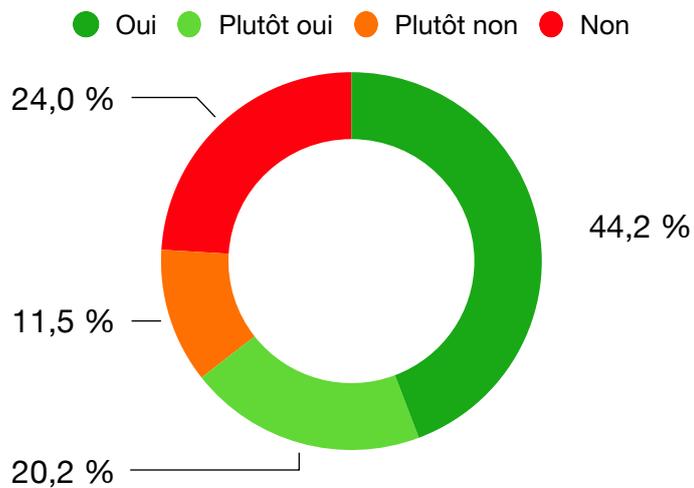
Pensez-vous que la limitation du cumul des mandats introduite en 2014 était une bonne décision du législateur de l'époque ?



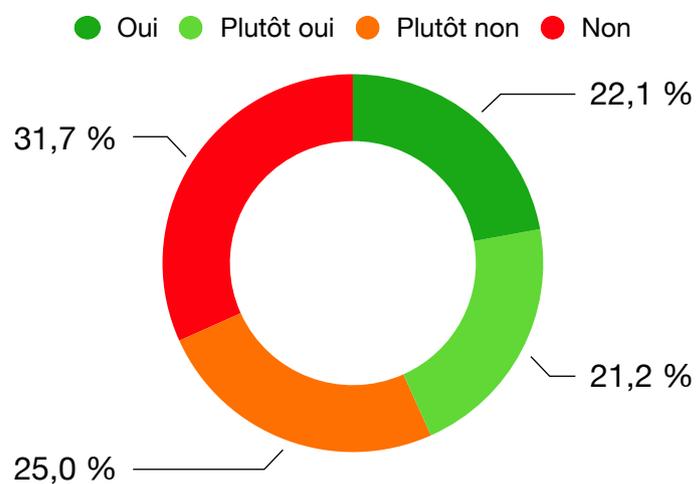
Êtes-vous favorable à un durcissement de l'interdiction du cumul des mandats ?



Êtes-vous favorable à une évolution législative revenant sur la loi de 2014 ?

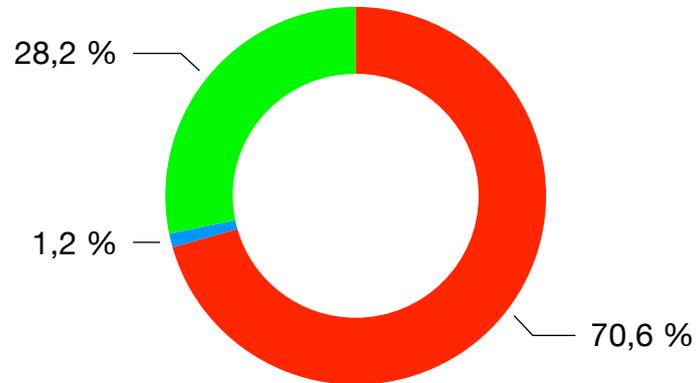


Pensez-vous que la loi organique de 2014 a été bénéfique pour le Parlement ?

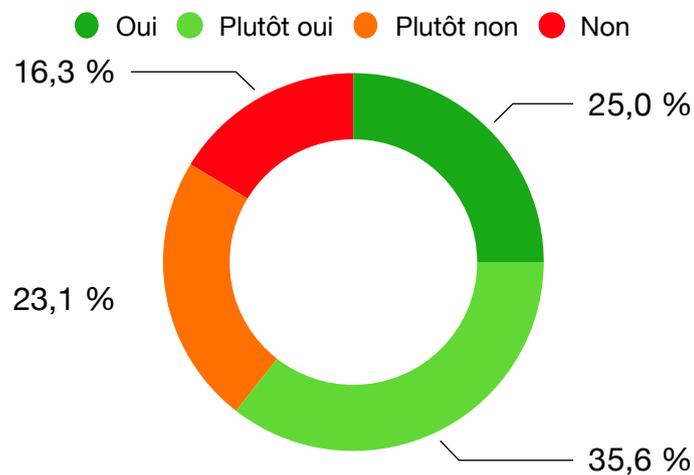


Diriez-vous globalement que ...

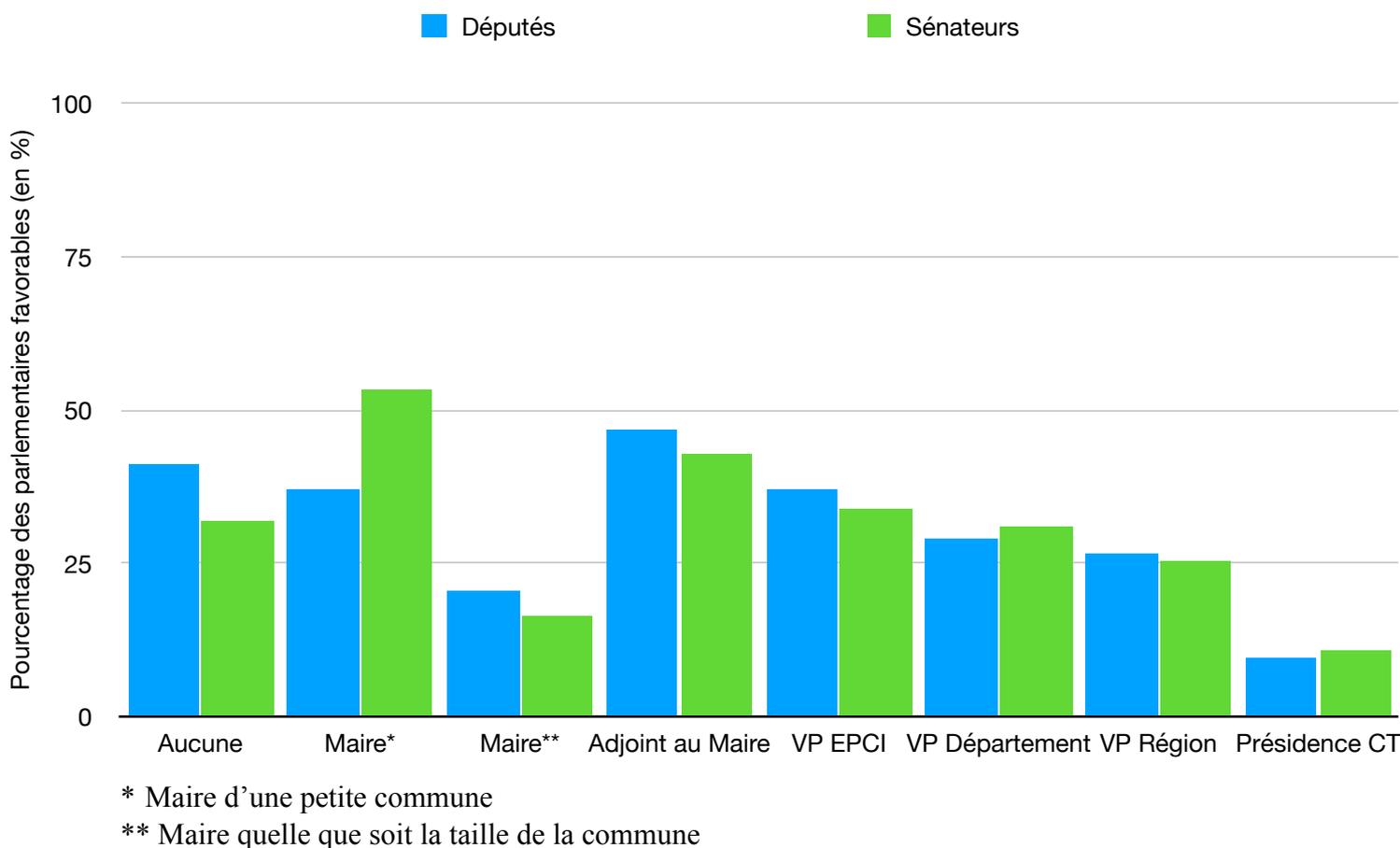
- Les élus locaux souhaiteraient un retour du cumul des mandats, ont perçus négativement l'entrée en vigueur de cette loi.
- Les élus locaux souhaiteraient un durcissement des règles interdisants le cumul des mandats.
- Les élus locaux sont satisfaits de l'entrée en vigueur de la loi organique du 14 février 2014



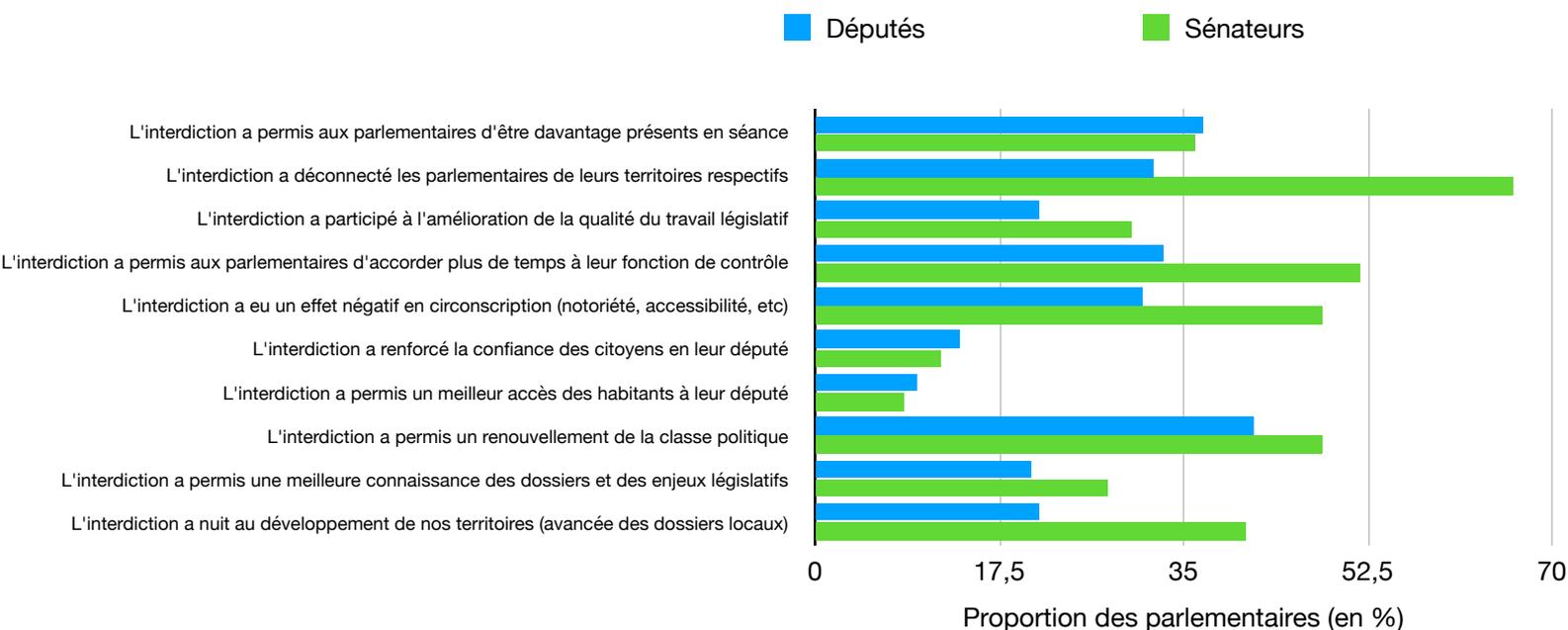
Pensez-vous qu'il serait opportun que le législateur limite le cumul des mandats électifs et des fonctions annexes (SPL, SEML, OPH, mandats sociaux et autres organismes où siègent les élus locaux) ?



Quelles formes de cumul souhaiteriez-vous voir rétablies ?

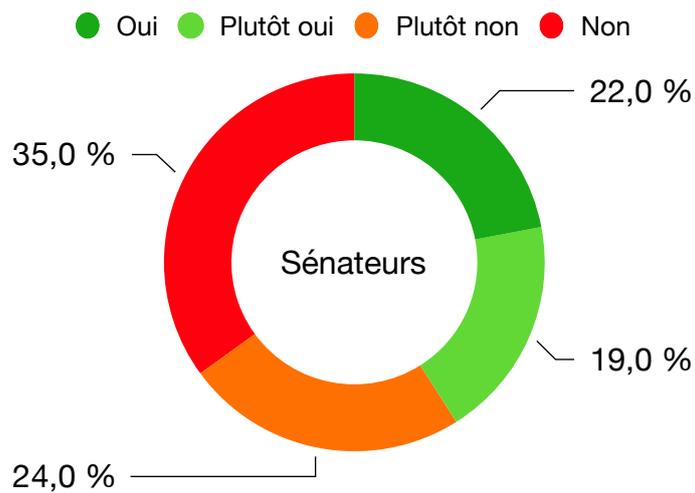
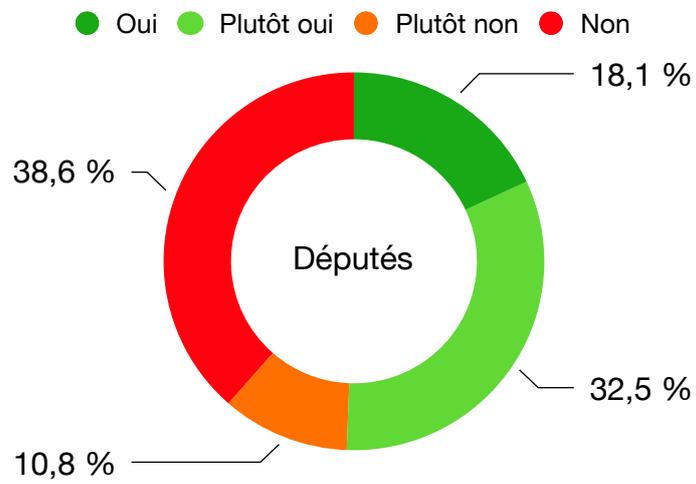


Quels ont été les effets de la limitation du cumul des mandats ?

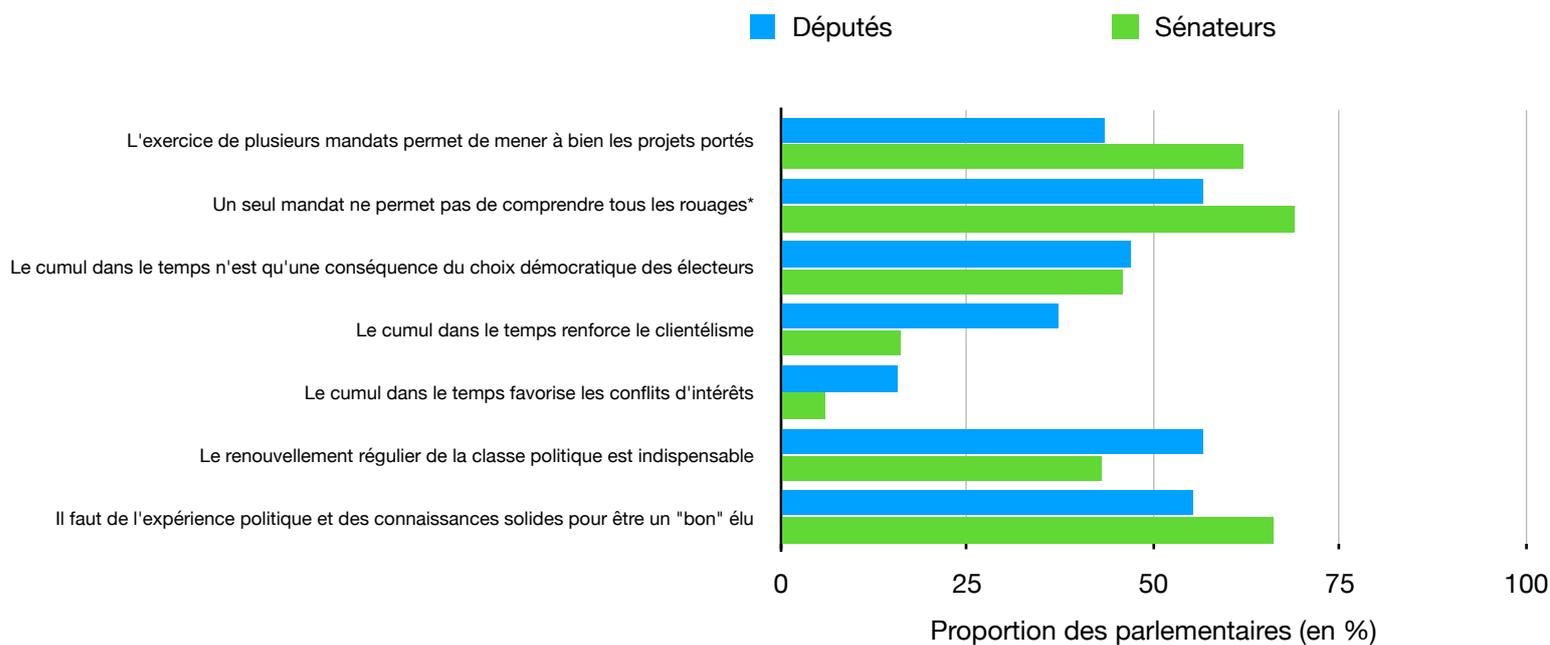


LE REGARD DES PARLEMENTAIRES SUR LE CUMUL DANS LE TEMPS

Êtes-vous favorable à une limitation du cumul des mandats dans le temps ?



Quel regard portez-vous sur la "carriérisme" de la vie politique ?



* « Un seul mandat ne permet pas de comprendre tous les rouages des institutions ni d'acquérir une bonne maîtrise des dossiers »

— TABLE DES MATIÈRES —

— Introduction	6
— Partie I. Le cumul des mandats, conséquence de la structure institutionnelle ?	18
——— Chapitre I. Le cumul des mandats, une tradition française ?	19
——— I. Une pratique ancrée dans l’histoire constitutionnelle française	19
————— a) La tradition française de cumul des fonctions parlementaires et ministérielles ..	20
————— b) La tradition française du cumul des mandats locaux et nationaux	22
——— II. Une pratique courante en Europe	29
————— a) Le droit français, un droit singulier ?	30
————— b) L’ampleur du cumul en France, une exception en Europe ?	32
——— Chapitre II. Le cumul des mandats, fruit d’un système institutionnel	37
——— I. Une organisation politique propice au cumul des mandats	38
————— a) L’organisation institutionnelle, catalyseur du cumul ?	38
————— b) Le cumul des mandats, un contre-pouvoir ?	42
——— II. Une organisation territoriale propice au cumul des mandats	44
————— a) La décentralisation, catalyseur du cumul ?	45
————— b) Le millefeuille territorial, source de cumul	48
——— Chapitre III. Les effets du cumul des mandats sur les institutions	55
——— I. Des effets limités sur le Parlement	57
————— a) L’absentéisme, un phénomène intrinsèque au mandat parlementaire	57
————— b) L’influence limitée du cumul sur l’activité parlementaire	59
——— II. Des effets paradoxaux sur les collectivités territoriales	63
————— a) Entre procédé de la centralisation française et facteur d’autonomie locale	63
————— b) Une organisation des collectivités peu influencée par le cumul	65

— Conclusion de la Partie I.	68
— Partie II. Le cumul des mandats et la perception du rôle de l'élu	69
——— Chapitre I. Cumul des mandats et professionnalisation des élus	70
————— I. Le cumul comme stratégie politique	71
————— a) Les effets notables du cumul sur les carrières politiques	71
————— b) La constitution de fiefs électoraux	73
————— II. Le cumul dans le temps face au nécessaire renouvellement du personnel politique	74
————— a) Le cumul dans le temps, une expérience au service de l'intérêt général	75
————— b) La fin du cumul dans le temps, un impératif démocratique en débat	76
——— Chapitre II. Cumul des mandats et déontologie politique	82
————— I. Le cumul des mandats, source de conflits d'intérêts	83
————— a) Une confusion entre intérêt local et intérêt national	83
————— b) La concentration des pouvoirs : source de conflits d'intérêts	85
————— II. Les manquements déontologiques des élus sous contrôle	86
————— a) La concentration des pouvoirs : source de comportements délictueux	86
————— b) Une législation de moralisation croissante	88
——— Chapitre III. Cumul des mandats et statut de l'élu	90
————— I. Le cumul des mandats, palliatif à l'absence statut de l'élu	91
————— a) Une réponse à la faible rémunération des élus	91
————— b) Une réponse aux difficultés de réinsertion professionnelle	92
————— II. Vers l'élaboration d'un statut de l'élu	93
————— a) Un premier pas vers l'élaboration d'un statut de l'élu	93
————— b) Une proposition sénatoriale pour pallier ces insuffisances	95
— Conclusion de la Partie II.	97
— Conclusion générale	99
— Bibliographie	102
— Annexe	109

LE CUMUL DES MANDATS SOUS LA V^E RÉPUBLIQUE

Mandat — Election — Fonction exécutive — Déontologie — Parlement — Collectivités territoriales — Statut de l'élu

La « *question du cumul des mandats est au cœur de la V^e République* » affirmait Henri Alfandari, le 14 mars 2024, devant l'Assemblée nationale. Elle nourrit les passions tant dans la sphère politique que dans la doctrine, quitte à laisser prospérer préjugés et approximations. Il s'agit d'un phénomène complexe aux facteurs multiples tels que la forme de l'Etat, la structure institutionnelle, la vision du rôle de l'élu. A l'occasion des dix ans de l'adoption des lois du 14 février 2014, ce mémoire entend ainsi interroger les causes et les effets de cette pratique et revenir sur les grands enjeux du cumul des mandats, en s'appuyant notamment sur le regard que portent les parlementaires sur cette problématique.

Le cumul des mandats est souvent désigné comme l'un des principaux responsables de la crise de confiance, sa limitation paraît pourtant avoir manqué sa cible. Ce qui peut laisser présager un acte IV de la réforme sur le cumul dans les prochaines années.