



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

ETUDE D'IMPACT

2 avril 2013

SOMMAIRE

I. LA SITUATION AU REGARD DU CUMUL D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC L'EXERCICE DE RESPONSABILITES EXECUTIVES LOCALES OU DE PRESIDENCE D'ASSEMBLEES DELIBERANTES DES COLLECTIVITES LOCALES.....	3
I.1. LA SITUATION DES PARLEMENTAIRES NATIONAUX	3
I.2. LA SITUATION DES PARLEMENTAIRES EUROPEENS	7
II. OBJECTIFS DE LA REFORME.....	8
II.1. POUR LES PARLEMENTAIRES NATIONAUX	8
II.2. POUR LES PARLEMENTAIRES EUROPEENS	8
II.2.1. <i>Prendre acte du renforcement du rôle du Parlement européen.....</i>	<i>8</i>
II.2.2. <i>Conserver une identité de régime entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens</i>	<i>8</i>
III. OPTIONS ET SOLUTIONS RETENUES	9
III.1. MAINTENIR LE <i>STATU QUO</i> POUR LES PARLEMENTAIRES EUROPEENS.....	9
III.2. DEFINIR UN CHAMP D'INCOMPATIBILITES DIFFERENT DU CHAMP APPLICABLE AUX PARLEMENTAIRES NATIONAUX.....	9
III.3. SOLUTION RETENUE.....	10
IV. IMPACT DE LA LOI.....	12
IV.1. IMPACT JURIDIQUE.....	12
IV.1.1. <i>Application des dispositions prévues en loi organique</i>	<i>12</i>
IV.1.2. <i>Application des dispositions relatives aux députés européens</i>	<i>13</i>
IV.2. IMPACT EN TERMES DE PARITE.....	13
IV.3. IMPACT FINANCIER	13
V. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME	13
V.1. APPLICATION DANS LE TEMPS	13
V.2. APPLICATION DANS L'ESPACE.....	14
V.3. CONSULTATIONS.....	14
V.4. TEXTES D'APPLICATION.....	14

Introduction

Le projet de loi qui fait l'objet de la présente étude d'impact a trait aux incompatibilités entre un mandat parlementaire et l'exercice de responsabilités exécutives locales au sein de collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités locales. Il accompagne le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et de sénateur, présenté conjointement, qui crée un nouvel article du code électoral énumérant les responsabilités exécutives locales ou les fonctions de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités locales incompatibles avec un mandat parlementaire.

Le mandat de représentant au Parlement européen sera incompatible avec l'exercice de responsabilités exécutives locales et les fonctions de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités locales. En effet, la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est modifiée pour étendre aux députés européens l'application des nouvelles dispositions du code électoral créées par la loi organique.

Le projet de loi ordinaire complète les dispositions de la loi organique soumise concomitamment, aussi l'étude d'impact de la présente loi renverra, pour les dispositions relatives aux incompatibilités, à l'étude d'impact jointe au projet de loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et de sénateur.

1. LA SITUATION AU REGARD DU CUMUL D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC L'EXERCICE DE RESPONSABILITES EXECUTIVES LOCALES OU DE PRESIDENCE D'ASSEMBLEES DELIBERANTES DES COLLECTIVITES LOCALES

1.1 La situation des parlementaires nationaux

L'existant est décrit à la partie I de l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi organique, ci-après reproduite :

« [I . DES LOIS SUCCESSIVES ONT PROGRESSIVEMENT ENCADRE LE CUMUL ENTRE LES MANDATS PARLEMENTAIRES ET LES MANDATS LOCAUX SANS TOUTEFOIS INTERDIRE LE CUMUL AVEC DES FONCTIONS EXECUTIVES

L'article 25 de la Constitution dispose que : « une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée [...], le régime des inéligibilités et des incompatibilités ». Les dispositions relatives aux incompatibilités des députés et des sénateurs sont de niveau organique.

Les incompatibilités relatives aux mandats parlementaires ont notamment été encadrées par les lois organiques n° 85-1405 du 30 décembre 1985 et n° 2000-294 du 5 avril 2000.

1.1 Un encadrement progressif des possibilités de cumul avec un mandat parlementaire

1.1.1 La loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 prévoyait un encadrement important des possibilités de cumul entre un mandat parlementaire et des fonctions électives et exécutives locales

La loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 a créé un article L.O. 141 du code électoral, qui prévoyait l'incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice de plus d'un mandat parmi les mandats suivants : mandat de représentant au Parlement européen, de conseiller régional, de conseiller général et de conseiller de Paris.

L'article L.O.141 prévoyait également que le mandat de député était incompatible avec certaines fonctions exécutives telles que maire d'une commune de plus de 20 000 habitants autre que Paris ou adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants autre que Paris.

1.1.2 La loi n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux a tenté de consolider la législation encadrant le cumul des mandats

La loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 a modifié l'article L.O. 141. Elle a étendu le champ des incompatibilités avec des mandats locaux, en y intégrant les mandats de conseiller à l'Assemblée de Corse et surtout de conseiller municipal mais elle a supprimé les incompatibilités qui existaient avec des fonctions exécutives au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Il convient de relever qu'en 2000, le projet de loi organique était plus ambitieux puisqu'il proposait de rendre le mandat de député ou de sénateur incompatible avec l'exercice de fonctions exécutives des collectivités territoriales parmi celles de président d'un conseil régional, d'un conseil général, de maire et de président du conseil exécutif de Corse. L'exposé des motifs du projet de loi organique faisait état du souhait émis par les Français que « leurs représentants se consacrent plus pleinement aux mandats qui, aux termes de la loi, leur sont confiés par les électeurs. » Il soulignait par ailleurs « le besoin de retrouver confiance dans la vie politique et en ceux qui l'animent ».

Toutefois, les dispositions relatives à l'interdiction du cumul avec des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales n'avaient pas été adoptées par le Parlement et le cumul d'un mandat parlementaire avec des fonctions exécutives n'avait pas été interdit.

1.2 Régime actuel des incompatibilités applicables aux députés et aux sénateurs

1.2.1 Les incompatibilités avec le mandat de député

Le chapitre IV du titre II du livre Ier a trait aux incompatibilités applicables au mandat de député. Il prévoit ainsi l'incompatibilité du cumul du mandat de député et :

- *du mandat de sénateur ;*
- *de représentant au Parlement européen ;*
- *d'un certain nombre de fonctions publiques ;*

•de l'exercice de plus de l'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 habitants. » (article L.O. 141 du code électoral issu de la loi organique du 5 avril 2000).

L'article L.O. 141 n'a pas été modifié depuis 2000.

1.2.2 Les incompatibilités avec le mandat de sénateur

L'article L.O. 297 du code électoral, relatif aux incompatibilités avec le mandat de sénateur, renvoie aux dispositions du chapitre IV du titre II du livre Ier du code électoral. L'ensemble des dispositions relatives aux incompatibilités avec le mandat de député et celles de l'article L.O. 141 en particulier, sont applicables aux sénateurs.

Les dispositions relatives aux possibilités de cumul entre un mandat de sénateur et un mandat local sont donc identiques à celles des députés.

1.2.3 Les incompatibilités des représentants au Parlement européen font l'objet d'une loi ordinaire

Les parlementaires européens voient leur régime d'incompatibilité fixé par la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. L'article 6-3 de cette loi dispose : « le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants ». Ainsi, le régime applicable aux députés européens en matière de cumul des mandats est similaire au régime en vigueur pour les parlementaires nationaux.

Ces dispositions ne sont toutefois que de nature ordinaire et pas de nature organique et sont modifiées par un véhicule législatif distinct.

1.3 En l'absence de dispositions encadrant le cumul d'un mandat parlementaire avec des fonctions exécutives, cette pratique n'a pas reculé

1.3.1 Le cumul des mandats constitue une spécificité française

Différents rapports ou études ont souligné la spécificité française en matière de cumul des mandats. Ainsi, le rapport sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives de M. Bernard ROMAN¹ énonce : « Le cumul des mandats constitue une des caractéristiques du système politique français. Qu'il soit vertical, c'est-à-dire marqué par le cumul d'un mandat parlementaire et d'un, voire plusieurs mandats locaux, ou horizontal, c'est-à-dire caractérisé par le cumul de plusieurs mandats de même niveau, le cumul des mandats ressortit par son ampleur à ce qu'il est convenu d'appeler l'exception française. »

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r0909.asp>

Le rapport dresse ainsi la liste des Etats dans lesquels le cumul des mandats, sans faire l'objet d'une interdiction spécifique, n'est pas pratiqué et d'autres Etats qui disposent de règles spécifiques en matière de cumul des mandats. De même, le rapport de M. Jacques VALAX, sur la proposition de loi organique de M. Jean-Marc AYRAULT et des membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale² souligne également que la pratique du cumul reste atypique parmi les démocraties et rappelle que « quelles que soient les différences entre les systèmes politiques des grandes démocraties comparables, aucune ne pratique le cumul des mandats à l'échelle qui est observée en France ».

Cette spécificité est également signalée par le rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique³ dans son rapport remis en novembre 2012. La commission assure ainsi que : « le cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales est devenu une habitude française » et qu'elle « est devenue une singularité en Europe ».

1.3.2 Moins de la moitié des députés et des sénateurs n'exercent aucune fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale

	Parlementaire n'exerçant aucune fonction exécutive locale		Parlementaire exerçant la fonction de maire ou maire d'arrondissement		Parlementaire exerçant une fonction d'adjoint au maire		Parlementaire exerçant la fonction de président de conseil général		Parlementaire exerçant la fonction de vice-président de conseil général		Parlementaire exerçant la fonction de président de conseil régional		Parlementaire exerçant la fonction de vice-président de conseil régional		Président d'EPCI à fiscalité propre	
Députés	241	42%	235	41%	37	6%	12	2%	37	6%	5	1%	20	3%	88	15%
Sénateurs	144	41%	122	35%	26	7%	34	10%	15	4%	4	1%	4	1%	52	15%

(Chiffres arrêtés au 29 janvier 2012, sur 575 députés et 348 sénateurs)

Aujourd'hui, en l'absence d'un encadrement juridique, la pratique du cumul de fonctions exécutives importantes – fonction de maire, fonction d'adjoint au maire et présidence des exécutifs des autres collectivités territoriales – avec un mandat parlementaire perdure.

Les parlementaires exercent 551 fonctions exécutives au sein de collectivités territoriales. La fonction exécutive la plus représentée est celle de maire, avec 235 députés et 122 sénateurs également maires. Les fonctions exécutives au sein des établissements publics de coopération intercommunale sont également importantes, avec 88 députés et 52 sénateurs également présidents d'EPCI à fiscalité propre.

Le cumul avec des fonctions exécutives concernent donc toujours une partie importante des parlementaires (58%), tant députés (58%) que sénateurs (59%).

La comparaison avec les chiffres antérieurs au renouvellement de l'Assemblée nationale en 2012 et du Sénat en 2011, cités dans le rapport de M. Jacques VALAX (2010), montre que le nombre de parlementaires en situation de cumul est resté relativement stable à l'issue des derniers renouvellements des deux chambres.

² http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2844.asp#P213_10922

³ <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>

	Parlementaire exerçant le mandat de maire ou maire d'arrondissement		Parlementaire exerçant une fonction d'adjoint au maire		Parlementaire exerçant la fonction de président de conseil général		Parlementaire exerçant la fonction de vice-président de conseil général		Parlementaire exerçant la fonction de président de conseil régional		Parlementaire exerçant la fonction de vice-président de conseil régional	
	Chiffres 2010	Chiffres 2013	Chiffres 2010	Chiffres 2013	Chiffres 2010	Chiffres 2013	Chiffres 2010	Chiffres 2013	Chiffres 2010	Chiffres 2013	Chiffres 2010	Chiffres 2013
Députés	265	235	36	37	19	12	29	37	6	5	12	20
Sénateurs	117	122	18	26	30	34	25	15	5	4	1	4

Faute d'évolution des pratiques, il s'avère nécessaire d'inscrire dans le droit l'incompatibilité entre les mandats de député et de sénateur et l'exercice d'une fonction exécutive locale au sein d'une assemblée locale ou d'un établissement public intercommunal à fiscalité propre.

1.4 Les dispositions relatives au remplacement des parlementaires ne couvrent pas le cas de la démission, en cas d'option pour une fonction exécutive locale

Les dispositions relatives au remplacement des parlementaires sont définies aux articles L.O. 176 et L.O. 178 pour les députés, et aux articles L.O. 319, L.O. 320 et L.O. 322 pour les sénateurs.

Ces dispositions prévoient que les députés et les sénateurs élus au scrutin majoritaire ne sont remplacés par la personne élue en même temps qu'eux en cas de décès, d'acceptation de fonctions de membres du Conseil constitutionnel ou de Défenseur des droits ou de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement.

La démission n'est aujourd'hui pas comprise dans les cas pouvant donner lieu au remplacement des parlementaires. Dans ce cadre, un parlementaire qui souhaiterait conserver sa fonction exécutive locale devrait être remplacé à l'issue d'une élection partielle.] »

I.2. La situation des parlementaires européens

Les dispositions relatives au cumul avec des mandats locaux ont été introduites par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice. Elles ont ensuite été modifiées par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, et n'intègre plus dans le nombre de mandats incompatibles le mandat de conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants.

Les parlementaires européens voient leur régime d'incompatibilité fixé par la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. L'article 6-3 de cette loi dispose : « le mandat de représentant au Parlement européen est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants ».

Ainsi, le régime applicable aux députés européens en matière de cumul des mandats est similaire au régime en vigueur pour les parlementaires nationaux.

Les questions relatives au remplacement des parlementaires européens ne se posent pas dans les mêmes termes que pour les parlementaires nationaux puisque l'élection au scrutin de liste permet le remplacement des parlementaires européens par leur suivant de liste, dans les conditions prévues à l'article 24 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Ainsi, il n'est pas nécessaire d'adapter les conditions de remplacement des représentants au Parlement européen.

2. OBJECTIFS DE LA REFORME

2.1 Pour les parlementaires nationaux

Les objectifs de la réforme ont été expliqués dans la partie II de l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et de sénateur.

Les dispositions de la loi ordinaire pour ce qui concerne les incompatibilités remplissent les mêmes objectifs.

2.2 Pour les parlementaires européens

2.2.1 Prendre acte du renforcement du rôle du Parlement européen

Depuis son élection au suffrage universel par les citoyens de l'Union européenne, les traités successifs et dernièrement le Traité de Lisbonne ont accordé au Parlement européen un rôle accru dans la procédure législative, en étendant progressivement les matières régies par la procédure de codécision qui a été introduite par le Traité de Maastricht en 1992 et devenue la procédure législative ordinaire.

En outre, la distance géographique qui sépare les députés européens de leur circonscription d'élection, lorsqu'ils exercent un mandat local, constitue un critère à prendre en compte dans l'élaboration de nouvelles dispositions relatives aux incompatibilités.

Dès lors, le renforcement du rôle du Parlement européen d'une part et le changement de nature des fonctions exécutives au sein de collectivités territoriales au sein des EPCI à fiscalité propre du fait des « actes » successifs de la décentralisation d'autre part nécessitent, comme cela a été exposé pour les parlementaires nationaux, d'en tirer les conséquences en matière d'incompatibilité.

2.2.2 Conserver une identité de régime entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens

Depuis les lois de 2000 relatives au cumul des mandats, les incompatibilités entre les mandats de député européen et de parlementaire national sont identiques. Il n'y a donc pas lieu d'introduire de différence de traitement entre les parlementaires nationaux et européens.

3. OPTIONS ET SOLUTIONS RETENUES

3.1 Maintenir le *statu quo* pour les parlementaires européens

Du fait de la nature différente des mandats de parlementaire national et de parlementaire européen, le *statu quo* qui interdit le cumul du mandat de représentant au Parlement européen avec plus d'un mandat local, mais pas avec des fonctions exécutives, aurait pu être maintenu.

Toutefois, bien que la fonction législative des parlementaires européens s'exerce dans un cadre différent de la procédure législative nationale, les fonctions des parlementaires nationaux et européens sont proches et demandent un investissement important des députés européens.

Dès lors, il est nécessaire que leur soient également applicables les incompatibilités avec des responsabilités exécutives locales ou les fonctions de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités locales.

3.2 Définir un champ d'incompatibilités différent du champ applicable aux parlementaires nationaux

Le Gouvernement a examiné la possibilité de renforcer les incompatibilités des parlementaires européens par rapport à celles des parlementaires nationaux.

Cet examen a eu lieu dans le cadre du projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et de sénateur. Le choix d'un dispositif équilibré a été fait, en décidant d'inclure dans les incompatibilités avec l'exercice d'un mandat parlementaire les fonctions exécutives de direction et de codirection des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de présidence d'assemblées locales.

La question s'est posée de savoir si l'éloignement potentiel des parlementaires européens ne justifierait pas d'interdire totalement l'exercice d'autres fonctions exécutives (membres des commissions permanentes de ces assemblées par exemple).

Toutefois, si le Gouvernement considère qu'il est nécessaire que l'ensemble des parlementaires se voient appliquer des dispositions similaires, compte-tenu de l'équivalence de leur charge, d'autant que ces derniers sont amenés à se déplacer régulièrement à Strasbourg voire hors de France lors des sessions du Parlement européen, il ne lui semble pas que cet éloignement potentiel justifie d'interdire totalement l'exercice d'autres fonctions exécutives avec un mandat de parlementaire européen.

3.3 Solution retenue

Les mêmes incompatibilités aux parlementaires nationaux et représentants au Parlement européen seront appliquées ce qui permet de conserver ainsi le principe d'identité d'ores et déjà existant.

Le projet de loi prévoit donc l'incompatibilité d'un mandat de représentant au Parlement européen avec les responsabilités exécutives locales ou les fonctions de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités locales.

Les fonctions incompatibles seront les fonctions de maire, de maire d'arrondissement et de secteur, de maire délégué et d'adjoint au maire ; les fonctions de président et de vice-président des conseils régionaux, généraux et des EPCI à fiscalité propre ; les fonctions de président de l'Assemblée de Corse, de président et de vice-président des assemblées et conseils des collectivités d'outre-mer ; les fonctions de présidents et de membres des conseils exécutifs de Corse, de Martinique, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ; les fonctions de président, de vice-président et de membre du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ; et les fonctions de président et de vice-président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

Les options relatives à l'entrée en vigueur des incompatibilités sont décrites dans l'étude d'impact du projet de loi organique, et ci-après reproduites :

« [

III.5.1. Option 1 : entrée en vigueur des incompatibilités au renouvellement des mandats locaux

L'entrée en vigueur du projet de loi organique pourrait coïncider, pour chacune des incompatibilités, avec le renouvellement des assemblées locales concernées. Ainsi, les incompatibilités avec les fonctions exécutives des conseils municipaux et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre seraient applicables aux députés et aux sénateurs lors du renouvellement général des conseils municipaux en mars 2014. De même, les incompatibilités avec les fonctions exécutives des conseils généraux, des conseils régionaux et de la collectivité territoriale de Corse seraient applicables à compter de mars 2015, date à laquelle ces assemblées devraient être renouvelées selon le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires et modifiant le calendrier électoral. Les incompatibilités avec des fonctions exécutives de collectivités d'outre-mer entreraient également en vigueur lors du prochain renouvellement des assemblées concernées.

Ce faisant, les électeurs se prononceraient lors de ces scrutins en sachant que si le candidat parlementaire est élu et qu'il accède à une fonction exécutive locale, il aura à exercer son droit d'option. Cette option permet une entrée en vigueur rapide des règles d'incompatibilité, celles-ci s'appliquant aux parlementaires en partie dès 2014 et pleinement dès 2015. Elle oblige cependant des parlementaires, élus à un moment où la loi leur permettait de

cumuler une fonction exécutive locale et leur mandat parlementaire à renoncer à cette situation avant la fin de leur mandat parlementaire.

III.5.2. Option 2 : entrée en vigueur lors du renouvellement des mandats parlementaires

Les dispositions relatives aux incompatibilités entreraient en vigueur lors du prochain renouvellement des mandats parlementaires concernés. Ainsi, ces dispositions seraient applicables aux sénateurs de la série 2 à compter de leur renouvellement en septembre 2014. Elles seraient applicables aux députés dès juin 2017 et aux sénateurs de la série 1 en septembre 2017. Ce faisant, le droit en vigueur ne serait pas modifié pour les mandats en cours et chaque parlementaire se présenterait à un mandat parlementaire en toute connaissance des règles applicables en matière de cumul des mandats.

Par ailleurs, compte tenu du renouvellement du Sénat par séries, cette option aurait pour inconvénient de prévoir une entrée en vigueur différenciée pour les sénateurs de la série 1 et de la série 2. Il serait dès lors question d'un écart non négligeable de trois ans entre l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi pour les sénateurs de la série 2, en 2014, et pour les sénateurs de la série 1, en 2017. Cette option pourrait donc manquer de visibilité pour les citoyens qui verraient certains sénateurs contraints de renoncer à un mandat en raison de l'incompatibilité constatée avec un autre mandat, tandis que d'autres sénateurs et les députés pourraient continuer de cumuler leur fonction avec une fonction exécutive locale sur une plus longue période.

III.5.3. Option 3 : entrée en vigueur pour l'ensemble des parlementaires le 31 décembre 2016

Il serait également possible de choisir une date unique d'entrée en vigueur pour l'ensemble des mandats.

Afin d'éviter que des élections partielles n'interviennent, compte tenu des inconvénients qui ont été soulignés supra, il conviendrait de fixer cette date entre septembre 2016 (début de la période d'un an pour les sénateurs) et le renouvellement de l'Assemblée nationale. En effet, les dispositions des articles LO. 178 et LO. 322 du code électoral excluent que des élections partielles soient organisées dans l'année qui précède le renouvellement général de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Toutefois, compte tenu de la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au remplacement, fixée par le projet de loi organique au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et de la série 1 du Sénat, les sièges des parlementaires qui décideraient d'opter pour leur fonction exécutive locale resteraient donc vacants d'ici au prochain renouvellement de chaque assemblée.

Cette situation, dont l'ampleur n'est pas possible à estimer, puisqu'elle dépend du résultat des prochaines élections locales et des choix personnels des parlementaires pourrait conduire à ce qu'un nombre important de sièges restent vacant, en janvier 2017, juin et septembre 2017.

La conséquence de ce choix serait la vacance de certains sièges à l'Assemblée nationale et au Sénat, entre le 31 janvier 2017 – date limite fixée pour l'exercice de l'option - et le renouvellement des deux chambres. Dès lors, cette option comporte le risque, en cas d'option des parlementaires concernés pour leurs fonctions exécutives locales, d'un nombre imprévisible, éventuellement élevé, de vacances au sein de chacune de ces assemblées pendant une fraction significative de la durée de leurs mandats respectifs.

Cette hypothèse d'un nombre anormalement élevé de sièges vacants dans les deux assemblées n'a semblé compatible ni avec le droit de suffrage et le principe de l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants du peuple consacrés par l'article 3 de la Constitution, ni avec les exigences de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels.

III.5.4. Option retenue : entrée en vigueur au premier renouvellement de l'Assemblée Nationale et du Sénat suivant le 31 mars 2017

Les dispositions entreraient en vigueur pour chaque mandat parlementaire la même année, ce qui aurait l'avantage de la lisibilité pour les parlementaires et pour les citoyens. Les dispositions seraient donc applicables aux députés lors du renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2017 et aux sénateurs des deux séries en septembre 2017. Cette date permet que les nouvelles règles relatives au remplacement permettent de pourvoir les sièges ainsi laissés vacants dans le cas de la démission de leur titulaire.

Le choix opéré est d'aligner la date de l'entrée en vigueur de la limitation du cumul des mandats sur celle de la nouvelle règle de remplacement par le suppléant, en prévoyant que l'ensemble de la loi organique s'appliquerait à tout parlementaire à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017, c'est-à-dire en juin 2017 pour les députés, et en septembre 2017 pour les sénateurs.

La référence au 31 mars 2017 permet de garantir que l'ensemble des sénateurs seront soumis aux nouvelles incompatibilités à compter de la même date.] »

4. IMPACT DE LA LOI

4.1 Impact juridique

4.1.1 Application des dispositions prévues en loi organique

Conformément au choix légistique traditionnel, il a été décidé de ne pas modifier les articles du Code général des collectivités territoriales concernés par le projet de loi organique et par le projet de loi ordinaire.

4.1.2 Application des dispositions relatives aux députés européens

Ces dispositions sont introduites à l'article 6-3 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. Il y est procédé à un renvoi aux dispositions de l'article L.O. 141-1, sur le modèle des renvois opérés par le même article à d'autres incompatibilités applicables aux députés. L'article 6-3 est désormais relatif tant aux incompatibilités avec des mandats locaux simples qu'avec l'exercice de responsabilités exécutives locales ou de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités locales. Les modalités d'option sont également traitées dans ce même article.

Par ailleurs, le projet de loi ordinaire abroge l'article 46-2 du code électoral et l'intègre au même article 6-3 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, dans un souci d'intelligibilité du droit. En effet, le choix légistique opéré précédemment avait réglé dans deux textes différents les conséquences des incompatibilités entre un mandat de représentant au Parlement européen et le cumul de plus de deux mandats locaux simples.

4.2 Impact en termes de parité

Le projet de loi aura potentiellement un impact indirect positif sur la féminisation du personnel politique. En 2012, 26,9% des députés sont des femmes et c'est le cas de 21,8% de sénateurs. Deux femmes seulement sont présidentes de conseil régional (7,4% des présidents), et six femmes de conseil général (soit 5,9% de l'ensemble des présidents). La limitation du cumul d'un mandat de député ou sénateur avec une fonction dans un exécutif local permettra un renouvellement du personnel politique, qui pourra être saisi par les partis comme une occasion de favoriser une meilleure représentation des femmes.

4.3 Impact financier

S'agissant des indemnités des élus, en l'état actuel du droit, les dispositions n'ont pas d'impact financier. Elles sont sans effet sur le montant global des indemnités que les collectivités et les EPCI devront verser, le montant théorique de l'indemnité de fonction restant inchangé ainsi que le nombre de fonctions électives à pourvoir.

5. MODALITES D'APPLICATION DE LA REFORME

5.1 Application dans le temps

Les dispositions du projet de loi seront applicables aux parlementaires européens à compter du premier renouvellement du Parlement européen, suivant le 31 mars 2017.

5.2 Application dans l'espace

Les dispositions de la présente loi sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

5.3 Consultations

Les consultations prévues pour la loi organique seront également menées pour la loi ordinaire, puisque les mêmes incompatibilités sont applicables aux parlementaires européens.

Ainsi, l'article 74 de la Constitution pose le principe de la consultation des institutions de chacune des collectivités d'outre-mer qu'il régit sur les projets de loi comportant des dispositions particulières à cette collectivité et renvoie à la loi organique statutaire le soin de préciser les modalités de cette consultation.

En l'espèce, le projet de loi organique comporte des dispositions qui adaptent à la spécificité de l'organisation administrative de chaque collectivité de l'article 74 le principe en vertu duquel les fonctions exécutives locales ne peuvent être cumulées avec un mandat parlementaire. Le principe de l'interdiction de ce type de cumul est le même sur l'ensemble du territoire de la République ; il suppose néanmoins, pour s'appliquer outre-mer, que des dispositions particulières soient prises pour l'adapter à chacune de ces collectivités, dotées d'institutions propres.

La mise en œuvre du principe d'incompatibilité avec les responsabilités exécutives locales ou les fonctions de présidence d'assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer appelant une réflexion spécifique pour ces collectivités, le Gouvernement a consulté les collectivités d'outre-mer.

Les consultations sont donc réalisées dans le cadre du projet de loi organique dont la loi ordinaire n'est pour les parlementaires nationaux qu'une transposition.

Le V de l'article L. 4422-16 du CGCT prévoit que « *l'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse.* » La collectivité territoriale de Corse étant dotée d'institutions propres, le projet de loi organique comporte une disposition propre à cette collectivité pour y décliner le principe de l'incompatibilité. Le Gouvernement a donc également consulté l'Assemblée de Corse.

5.4 Textes d'application

Le présent projet de loi ordinaire accompagne le projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et de sénateur.