

Cumul des mandats : le Sénat en question

L'interdiction du cumul entre un mandat parlementaire et un mandat exécutif local revient au Parlement cette semaine, après le refus exprimé par le Sénat. L'Assemblée nationale pourra passer outre, en statuant définitivement par un vote à la majorité absolue, s'agissant d'une loi organique qui n'est pas exclusivement relative au Sénat puisqu'elle concerne les deux Assemblées.

En soutenant la volonté présidentielle, l'Assemblée nationale refuse une solution de compromis, proposée par le Sénat, constitutionnellement possible et justifiée : une interdiction applicable à l'Assemblée mais non au Sénat. Ce compromis offrirait un juste équilibre entre la logique historique - le cheminement vers l'interdiction totale du cumul -, et la logique institutionnelle - le maintien d'un cumul encadré.

La Constitution instaure un bicamérisme inégalitaire, dans les compétences, la représentativité et l'élection des deux assemblées

Selon la logique historique, il faudrait en finir avec le cumul des mandats car il serait la cause d'un absentéisme marquée au Parlement et il aboutirait à des rémunérations cumulées et, donc, inacceptables. Ce sont des idées reçues et fausses. Statistiquement, les parlementaires les plus cumulards ne sont pas les plus absents. Politiquement, un parlementaire ne cumulant plus gardera une attache de terrain dans la circonscription où il est élu et il y restera présent, à l'écoute de ses électeurs. Juridiquement, les rémunérations sont plafonnées et il n'est pas possible de cumuler les traitements de parlementaire et d'élu local dans leur totalité. L'interdiction du cumul pèsera donc davantage sur les finances publiques puisqu'il faudra rémunérer en totalité deux individus là où, actuellement, un individu cumule des rémunérations partielles.

La logique institutionnelle française justifie le cumul. En France, État unitaire, les institutions nationales sont le centre exclusif du pouvoir. La décentralisation a renforcé les pouvoirs locaux, sans leur permettre de s'affirmer pleinement, efficacement

et durablement. Le morcellement communal prive les communes d'un poids et d'une initiative politiques. Le cumul des mandats permet ainsi aux collectivités territoriales de bénéficier d'une représentation nationale efficace, en plus d'être effective.

Elle est effective grâce au Sénat, qui les représente. Certes, cette institution ne réunit pas, de droit, les élus locaux, mais ceux qu'ils ont élus. Mais, de fait, plus de 75 % de sénateurs sont des élus locaux et près de 65 % ont une responsabilité au sein de l'exécutif. Maintenir le cumul au profit du seul Sénat est dès lors institutionnellement justifié.

Est-ce, pour autant, constitutionnellement faisable ? Oui, incontestablement. La Constitution instaure un bicamérisme inégalitaire, dans les compétences, la représentativité et l'élection des deux Assemblées. L'Assemblée nationale peut avoir

le « dernier mot » et elle peut renverser le gouvernement. Toutes deux représentent la nation mais seul le Sénat représente les collectivités territoriales. L'Assemblée nationale est élue au suffrage

universel direct tandis que le Sénat l'est au suffrage indirect. Il en ressort une légitimité différente, plaçant les deux Assemblées sur un pied d'inégalité. Là serait le fondement d'un traitement différencié de l'interdiction du cumul des mandats : ces chambres n'étant pas élues sur les mêmes bases et ne représentant pas les mêmes corps politiques, une réglementation différente des incompatibilités afférentes au mandat ne saurait être inconstitutionnelle.

Enfin, les conditions permettant de déroger au principe d'égalité sont réunies. Celles-ci requièrent l'existence de situations différentes

et une inégalité en lien direct avec la loi qui l'instaure. Le bicamérisme inégalitaire est la marque de situations différentes. Un traitement différencié de la limitation du cumul des mandats est en lien direct avec la loi réglementant ce cumul.

Institutionnellement justifiée, constitutionnellement fondée et juridiquement possible, l'interdiction inégalitaire du cumul entre l'Assemblée nationale et le Sénat serait alors une solution politiquement bienfaitrice.

*Directeur de la revue Jurisdoctoria.



JEAN-PHILIPPE DEROSIER

L'auteur*, professeur de droit public à l'université de Rouen, distingue les deux chambres sur cette question.