

d'économie mixte locales. Les mesures spécifiques visant à préciser le statut des représentants élus des collectivités locales et de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des SEM sont donc applicables aux SPL et aux SPLA.

Par ailleurs, la circulaire du 29 avril 2011 dans son article 1.6 confirme le régime juridique des administrateurs élus représentant les collectivités locales « *Les mesures spécifiques visant à préciser le statut des représentants élus des collectivités locales et de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des SEM (article L. 1524-5 du CGCT) étant applicables aux SPL et aux SPLA, je vous invite à vous référer sur ce point à la circulaire NOR LBLB0210028C du 20 novembre 2002.* »

En conclusion, les élus qui occupent les fonctions, de membre de conseil d'administration ou de conseil de surveillance, de Président du conseil d'administration ou de conseil de surveillance et de Président, directeur général du conseil d'administration au sein d'une SEM ou d'une SPLA/SPL doivent être traités de façon identique et ne peuvent être impliqués pour une éventuelle qualification d'entrepreneur de services locaux que dans le cadre du non-respect de l'article 1524-5 du CGCT.

Ce statut protecteur des élus de SEM, SPL et SPLA a été confirmé par la Direction Générale des Collectivités Locales, service rattaché au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique.

Au-delà de leur poste d'administrateurs, les élus peuvent être amenés à participer à des commissions d'appels d'offres de la collectivité dont la SEM est partie prenante. Comme le précise la DGCL, la participation des élus mandataires aux commissions d'appel d'offres et aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité est encadrée par la loi.

Aux termes de l'article 5-4° de la loi du 2 janvier 2002, les élus mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une SEM ne peuvent participer ni aux commissions d'appel d'offres ni aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque cette société est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public (douzième alinéa de l'article L. 1524-5 du CGCT).

Cette mesure vise à renforcer la sécurité juridique des élus mandataires, en particulier au regard du risque de délit de favoritisme, réprimé par l'article 432-14 du code pénal qui fait mention des atteintes à l'égalité d'accès des candidats aux marchés publics et aux délégations de service public. Cette mesure ne s'applique qu'aux SEM et non aux SPLA/SPL du fait de leur statut de sociétés « in house ».

**Gérard JOLLY et Jean RIGON**  
experts-comptables  
[gerard.jolly@primexus.fr](mailto:gerard.jolly@primexus.fr)

## LES PROJETS DE LOIS SUR LE CUMUL DES MANDATS : AVANCÉE DÉMOCRATIQUE OU GESTICULATION DÉMAGOGIQUE ?

D'après les sondages, les Français sont radicalement opposés au cumul des mandats locaux et nationaux ou européen.

Les mêmes jugent toutefois que le Législateur national, et surtout européen, n'est pas assez proche de leurs préoccupations et ne rechignent pas à élire des « cumulards ».

Comme s'y était engagé le Président de la République lors de sa campagne, le Gouvernement a, au conseil des Ministres du 3 avril 2013, adopté deux projets de lois visant à interdire ces cumuls, à savoir un projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et un projet de loi ordinaire interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Au-delà des vicissitudes du parcours d'examen législatif de ces textes, toujours en cours et pendant lequel se sont cristallisées les oppositions, on peut se demander si cette réforme, présentée comme une amélioration de l'efficacité de l'exercice des mandats électifs (les élus se consacrant désormais à un seul mandat) et un moyen de permettre le renouveau de la vie publique (en favorisant l'émergence de nouvelles personnalités) répond véritablement aux nécessités de la vie politique et aux attentes réelles de la population.

Il peut être permis d'en douter.

### LE CUMULARD HONNIS

N'est-il pas digne d'opprobre celui qui, maire, président d'EPCI, de conseil général ou régional est également député ou sénateur, cumule surtout les indemnités, sans être jamais assez présent là où il devrait l'être ?

Déléguant trop localement et trop peu présent nationalement, ainsi que peuvent l'illustrer les images d'hémicycles quasi déserts, il ne remplirait aucune de ses diverses fonctions de manière satisfaisante.

Dans sa circonscription quand il faudrait siéger à Paris, sous les lambris des Assemblées quand le terrain le réclame. Jamais là où il faudrait être, en d'autres termes.

Cette antienne est bien connue et le Gouvernement y fait clairement référence quand il indique que la réforme a pour objet « d'entendre le souhait plusieurs fois formulé par les citoyens en interdisant le cumul » (communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013).

La solution serait donc que les Parlementaires s'en tiennent exclusivement à leur rôle national, ce qui appelle deux observations.

La première tient à la volonté véritable du citoyen. Désire-t-il un député de stature uniquement nationale, sans lien

profond et réel avec sa circonscription et défendant à Paris le seul intérêt national, à l'exclusion de ceux de sa ville, son département, sa région ?

Quiconque a pratiqué les permanences locales des Parlementaires est amené à en douter, tant dans ce cadre, le citoyen fait appel à l'élu national pour régler des questions locales, voire personnelles.

L'électeur aime à savoir que son maire, son président de conseil général ou régional peut également faire entendre la voix de sa collectivité à Paris, lui obtenir des interventions, voire des financements (la pratique de la réserve parlementaire étant toujours utile à cet effet, malgré les récents aménagements de sa pratique).

Bien plus, une des récriminations constantes du citoyen est l'éloignement des élites de ses préoccupations quotidiennes.

En prohibant le cumul on supprime un ancrage du Parlementaire dans la réalité locale.

Il n'est pas certain que ce soit le souhait de la population, ni que l'efficacité y gagnera.

#### LE CUMUL ET L'EFFICACITÉ

Les projets de lois reposent également sur la considération que l'exercice des mandats tant locaux que nationaux ou européen ont connu des évolutions (les réformes successives de la décentralisation ayant « accru la charge de l'exercice de fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales », la dernière réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant « accru les prérogatives des parlementaires » et le rôle du Parlement européen ayant été renforcé) qui ne permettraient plus leur cumul.

Là encore, l'argument n'emporte pas la conviction.

Pour qui connaît le personnel politique, nombreux sont les élus dont les capacités intellectuelles et de travail permettent d'assumer efficacement des fonctions de parlementaires et d'exécutif local.

Bien plus, c'est bien souvent par l'exercice d'un mandat local qu'ils se sont formés et débuté leur cursus honorum.

Cette expérience et cet ancrage locaux sont des atouts de poids quand il faut examiner à l'Assemblée ou au Sénat les questions, particulièrement techniques du financement des collectivités ou de la fiscalité locale. Qu'il soit permis de penser que celui qui doit chaque année boucler le budget de sa collectivité a un regard de plus grande acuité sur ces questions que celui qui ne les aborde que d'un point de vue général et abstrait.

A cet égard également il faut considérer que les élus sont assistés et entourés, localement et nationalement, de conseillers et d'assistants compétents, qui préparent leur travail et leur permettent parfaitement d'assumer la charge de deux mandats.

Il serait d'ailleurs abusif de prétendre qu'une présence de chaque instant est nécessaire à l'exercice d'un mandat, surtout avec le niveau actuel des systèmes de communications.

Enfin, si les images d'hémicycles peu fournis ou le relevé

d'assiduité de certains parlementaires en séance publique que la presse relaie complaisamment, donne effectivement une mauvaise image de la fonction parlementaire. Il ne faut pas oublier que l'essentiel du travail s'effectue en commissions, loin des yeux du public.

Il ne semble pas ainsi, que la charge de travail résultant de l'exercice d'un mandat national et d'un mandat exécutif local interdise leur cumul.

#### LE CUMUL, LE RENOUVEAU ET LA LÉGITIMITÉ

L'interdiction du cumul aurait également comme effet souhaité « de permettre le renouvellement de la vie publique, en facilitant l'accès de nouvelles personnalités aux mandats et fonctions électives » (communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013).

En d'autres termes, la réforme permettrait de faire de la place.

Faut-il s'en réjouir ?

La jeunesse n'est pas gage de talent, pas plus que l'âge et l'expérience n'entraînent nécessairement lassitude, saturation et désintérêt.

Rappelons que le Législateur compte de nombreux élus de grande expérience, qui sont de véritables piliers de la vie parlementaire.

Relevons surtout que c'est avant tout à l'électeur qu'il appartient de choisir ses élus et qu'on peut regretter un renouvellement imposé de fait par la loi (d'autant qu'en pratique l'électeur est suffisamment conscient pour ne pas réélire l'élu qui sollicite le « mandat de trop »)

À cet égard, le projet de réforme, en privant les parlementaires d'un ancrage local par l'exercice d'un mandat exécutif, ne fera qu'accentuer l'éloignement entre les élus nationaux et la population, à l'heure où les candidatures sont le plus souvent imposées par les états-majors parisiens des partis (attitude de plus en plus fréquemment sanctionnée par l'électorat).

**Stéphane PENAUD**

Avocat à la Cour

[spenaud.avocats@wanadoo.fr](mailto:spenaud.avocats@wanadoo.fr)