

COMPTES RENDUS DE LA COMMISSION DES LOIS

Mercredi 13 octobre 2010

Questions diverses

M. Alain Anziani. - MM. Patriat et Badinter ont déposé le 28 octobre 2009 une proposition de loi sur le statut pénal du chef de l'Etat, pour tirer les conséquences de la révision des articles 67 et 68 de la Constitution. Le président de la commission des lois avait alors estimé qu'il valait mieux attendre un projet de loi, mais que, si celui-ci tardait trop à apparaître, la proposition serait reprise. Où en est-on ?

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Je m'en suis inquiété. Le projet de loi est actuellement devant le Conseil d'Etat. Je crois qu'il vaut mieux examiner un texte présenté par le gouvernement - mais naturellement nous étudierons aussi la proposition de loi que nous avons renvoyée en commission dans cette attente.

Nomination d'un rapporteur

M. François-Noël Buffet est désigné rapporteur sur le projet de loi n° 27 (2010-2011), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire - Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements au texte n° 729 rectifié (2009-2010) qu'elle a établi pour le projet de loi n° 714 (2009-2010), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la limite d'âge des magistrats de l'ordre judiciaire.

M. Yves Détraigne, rapporteur. - Je vous ai présenté précédemment mon rapport sur le projet de loi. Des modifications au projet de loi sur les retraites sont intervenues, mais la possibilité de partir à 65 ans en retraite s'applique aux femmes magistrates sans qu'il soit besoin de modifier le présent texte. Celui-ci est un projet de transposition, sauf l'article 3, qui aligne sur l'âge de maintien en activité applicable aux magistrats de la Cour de cassation, soit 68 ans, l'âge de maintien en activité de tous les autres magistrats.

Je suis défavorable aux amendements n°s 1, 4, 2, 5 et 3, qui sont tous des amendements de suppression des articles 1^{er}, 2 et 3.

Examen des amendements

La commission adopte les avis suivants :

Article	Objet de l'article	Numéro d'amendement	Auteur de l'amendement	Avis de la commission
<u>Article premier</u>	Relèvement de la limite d'âge applicable aux magistrats de	1	Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des	Défavorable

	l'ordre judiciaire		sénateurs du parti de gauche	
		4	M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues	Défavorable
<u>Article 2</u>	Application progressive du relèvement de la limite d'âge	2	Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche	Défavorable
		5	M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues	Défavorable
<u>Article 3</u>	Conditions de maintien en activité des magistrats ayant dépassé la limite d'âge	3	Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche	Défavorable

Représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration - Présentation de l'avis de la délégation aux droits des femmes - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission procède à l'examen de l'avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam pour la délégation aux droits des femmes, du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx et à l'adoption du texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 223 (2009-2010), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, examinée conjointement avec la proposition de loi n° 291 (2009-2010) relative aux règles de cumul et d'incompatibilité des mandats sociaux dans les sociétés anonymes et à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance, présentée par Mme Nicole Bricq et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, précédemment renvoyée en commission.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Nous allons d'abord entendre Mme Garriaud-Maylam, rapporteur de la délégation aux droits des femmes, que nous avons saisie pour avis.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. - A l'heure où le débat sur la réforme des retraites met en lumière les inégalités professionnelles et salariales persistantes entre les hommes et les femmes, la question de la place des femmes dans les instances de direction des entreprises prend une importance particulière.

La délégation s'intéresse depuis longtemps à cette question. Elle s'est déplacée en Norvège et en Espagne en 2009, pour étudier la politique conduite par ces pays en matière d'égalité professionnelle. J'ai accompagné la ministre de la famille en Suède en octobre 2009, puis participé le 16 septembre dernier à Washington à une conférence organisée par le Centre des relations transatlantiques et consacrée aux inégalités de genre dans les conseils d'administration.

Je salue tout d'abord la qualité des travaux de votre rapporteur, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, et le rôle essentiel de conciliateur qu'elle a joué entre le Sénat et l'Assemblée nationale dans ce dossier. Elle a mené de nombreuses auditions, que la délégation aux droits

des femmes n'a pas entendu reproduire. A mon invitation et sous le patronage de la présidente de notre délégation, Mme Michèle André, une table ronde s'est tenue au Sénat le 13 septembre dernier. Mme Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, et Mme Debon, présidente de la commission « droit de l'entreprise » du MEDEF, sont venues donner le point de vue, respectivement, du Gouvernement et du patronat.

Le dispositif comporte quatre points clés : le périmètre d'application, le choix des sanctions, l'opportunité de limiter le cumul des mandats et les modalités d'évaluation de la loi. Tous les experts, dont Mme Brigitte Grésy, ainsi que toutes les femmes chefs d'entreprises présentes s'accordaient sur un constat : les femmes sont aujourd'hui bloquées dans leur accession aux postes à responsabilités dans l'entreprise. Elles représentent en France 41,2 % des cadres administratifs et commerciaux des entreprises, 18,2 % des ingénieurs et cadres techniques, mais seulement 10 % des membres des conseils d'administration. En dépit de la récente amélioration dans les entreprises du CAC 40, la France reste parmi les mauvais élèves de l'Europe, loin derrière la Norvège, dont 44,2 % des administrateurs de sociétés sont des femmes, loin derrière la Suède, qui compte 26,9 % de femmes dans ses conseils d'administration. Comme l'a dit l'*International Herald Tribune*, dans un article très récent, « les femmes françaises ont tout, sauf l'égalité ».

La situation dans les établissements et sociétés détenus par l'État n'est pas meilleure : 15,16 % des administrateurs nommés par l'État sont des femmes, un niveau comparable à ce que l'on observe dans le reste de l'économie. Mais on ne compte aucune femme parmi les dix personnalités nommées par le Parlement, à la RATP ou à Radio France par exemple. La composition, exclusivement masculine, du conseil d'administration de l'établissement public du Plateau de Saclay, décidée le 24 septembre dernier, est aussi une flagrante illustration du retard des établissements publics en matière de parité. Or l'État devrait être exemplaire.

La délégation souhaite donc durcir les obligations imposées aux autorités publiques compétentes quand il s'agit de nommer des administrateurs dans les conseils des établissements et sociétés publics : c'est l'objet de la recommandation n° 3, sur laquelle notre délégation sera particulièrement vigilante. Les deux propositions de loi, celle de Mme Nicole Bricq et celle qui nous vient de l'Assemblée nationale, traitent de manière comparable les sociétés privées et les établissements publics. Elles proposent de nommer 40 % de femmes dans les conseils d'administration des entreprises, des établissements publics à caractère administratif et des établissements publics industriels et commerciaux, à l'horizon 2016, avec un palier de 20 % d'ici trois ans. Cet objectif est ambitieux mais réaliste : il implique de recruter entre 600 et 1 000 femmes en six ans. L'accession récente de près de 50 femmes dans les instances directionnelles des entreprises cotées entre avril et septembre dernier a bien montré qu'il existe un « vivier » de femmes possédant l'expérience et les compétences requises. Les recommandations de la délégation visent à fixer un objectif ambitieux aux entreprises : que la féminisation des instances de direction des entreprises et établissements de l'État s'impose d'elle-même, à l'issue d'une période fixée par la loi.

Nous avons adopté sept recommandations. En ce qui concerne le périmètre d'application, la délégation considère que toutes les sociétés commerciales d'une certaine taille devraient faire entrer 40 % de femmes dans leurs conseils d'administration ou de surveillance. Le dispositif actuel des deux propositions de loi vise les sociétés cotées et celles qui emploient un nombre donné de salariés et atteignent un certain chiffre d'affaires. La référence au chiffre d'affaires ne nous semble pas opportune car celui-ci est fluctuant, introduisant un aléa inutile. Nous préférons viser toutes les sociétés cotées ainsi que les entreprises employant plus de 500 salariés, sans considération de seuil de chiffre d'affaires. Nous proposons également d'intégrer dans le champ d'application le secteur mutualiste.

La délégation considère qu'en matière de représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les instances de direction, l'État doit être exemplaire. Un calendrier plus strict - trois ans au lieu de six - pourrait être prévu pour l'accession des femmes aux conseils des établissements publics administratifs, entreprises publiques et sociétés nationales. Je ne sous-estime pas les difficultés pratiques dues à l'hétérogénéité des statuts des établissements - certains n'ont pas de conseil d'administration. Cependant, l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes a, dans une note récente, proposé une liste des établissements publics administratifs de l'État susceptibles d'être mis en conformité avec la loi. La délégation suggère d'annexer cette liste à la loi, pour faciliter la mise en oeuvre de cette recommandation.

Par ailleurs, l'État pourrait nommer à parité, à compter de la promulgation de la loi, un homme et une femme alternativement dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises du périmètre de l'Agence des participations de l'État : les femmes n'y représentent à l'heure actuelle que 15 %. L'opportunité de fixer une barrière d'âge aux administrateurs nommés par les pouvoirs publics a fait l'objet d'un débat ; nous avons estimé utile de préciser qu'aucune nomination dans un conseil d'administration d'un établissement ou d'une société publique ne devrait être faite au-delà de l'âge de 75 ans.

La délégation estime que les sanctions doivent être proportionnées au but poursuivi tout en étant dissuasives. Nous approuvons la nullité des nominations contraires aux objectifs de la loi, mais non celle des délibérations prises par des conseils mal constitués. Quant au cumul des mandats, si on veut favoriser l'accession des femmes aux conseils d'administration, encore faut-il qu'elles trouvent des places vacantes ! C'est pourquoi la délégation se rallie à la proposition de loi sénatoriale, qui limite à trois le nombre de mandats simultanés d'administrateur, de membre du conseil de surveillance ou de membre du directoire de sociétés anonymes ayant leur siège sur le territoire français.

Les exemples étrangers l'ont prouvé : la simple existence d'une autorité de contrôle encourage les entreprises à se mettre en conformité avec la loi. La délégation souhaite l'institution d'une telle autorité au sein du ministère de l'économie et des finances. Enfin, nous demandons que le Gouvernement présente tous les trois ans un rapport au Parlement pour évaluer la progression de la situation.

Pour la délégation, l'objectif de 40 % de femmes dans les instances stratégiques des entreprises n'est pas un but en soi : il doit avoir un effet d'entraînement sur la situation des femmes dans l'ensemble de l'entreprise. Enjeu de justice sociale, la mixité des conseils doit aussi permettre d'améliorer la croissance des entreprises.

M. Patrice Gélard. - Il est impossible d'appliquer ces recommandations dans certains établissements publics, par exemple les ports autonomes, dont les conseils d'administration ont une composition fort complexe et qui emploient un personnel exclusivement masculin. Il n'y a pas de femmes parmi les dockers et les lamaneurs ; il faudrait des changements profonds avant de pouvoir appliquer un tel texte !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. - Certaines entreprises auront du mal à se mettre immédiatement en conformité avec la loi ; mais comme l'écrivait *l'International Herald Tribune*, « la France a besoin d'un changement de culture »...

M. Jacques Mézard. - Ne faudrait-il pas aussi rétablir la parité parmi les magistrats et parmi les avocats ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. - Vous avez raison. La délégation souhaite aussi étendre le champ d'application aux établissements publics, qui ne sont pas

mentionnés. Dans les hôpitaux, la majorité des médecins sont des femmes mais les patrons de département sont presque tous des hommes.

M. Alain Anziani. - Alors que des nominations seraient nulles, les délibérations demeureraient valables : n'y a-t-il pas là un paradoxe ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Annuler une délibération est une sanction énorme.

M. Alain Anziani. - Maintenir valides les délibérations d'un conseil irrégulièrement constitué est énorme aussi !

M. Jean-Jacques Hyst, président. - En réalité, le conseil n'est pas irrégulièrement constitué parce que certaines nominations peuvent être nulles.

M. Alain Anziani. - En commission, si des parlementaires étaient irrégulièrement élus, les délibérations seraient-elles maintenues ?

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Oui, jusqu'à l'annulation de leur élection, les collègues siègent.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. - Nous n'avons pas voulu gêner les entreprises ni perturber la vie économique.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Je vous remercie, Mme le rapporteur pour avis, d'être venue nous présenter les conclusions de la délégation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Nous examinons la proposition de loi Copé-Zimmermann adoptée à l'Assemblée nationale, ainsi que celle, précédemment renvoyée en commission, de notre collègue Mme Nicole Bricq. Entre les deux textes, il existe une seule vraie différence, qui concerne le cumul des mandats.

La sous-représentation des femmes dans les lieux de pouvoir économique est un constat objectif, un phénomène persistant. Or un vivier existe : on estime à 1 350 au moins le nombre de femmes qui sont qualifiées pour siéger immédiatement dans un conseil d'administration. Leur présence améliorerait l'efficacité économique. Comment expliquer que les femmes représentent 50 % des cohortes à la sortie des grandes écoles, mais seulement 5 % des membres de comités de direction ? Il y a un impératif de justice et d'équité, mais c'est aussi la compétitivité qui commande ce rééquilibrage. Je suis persuadée que la gouvernance s'améliorera, donc les performances. Les entreprises dont le conseil d'administration est ouvert aux femmes résistent mieux à la tourmente économique. Se priver de la moitié des compétences disponibles ne peut pas être bon ! Les sociétés ont besoin d'administrateurs impliqués, indépendants, complémentaires. C'est la diversité, non l'identité des parcours et des cursus, qui assure le bon fonctionnement des conseils d'administration. Je souris de constater que l'on pose seulement maintenant la question des compétences pour siéger aux conseils : juste au moment où nous cherchons à y promouvoir les femmes...

La loi du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale prévoyait un quota de 20 % au moins dans les conseils d'administration. Son périmètre incluait toutes les sociétés anonymes et le Sénat s'y est rallié en commission mixte paritaire. Le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions au motif que l'égal accès mentionné dans la Constitution était réservé aux mandats et fonctions électives. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, ce verrou a été levé et c'est à l'article 1^{er} de la Constitution - à l'initiative de M. le président Hyst - qu'est mentionné l'égal accès aux responsabilités professionnelles.

L'intervention du législateur dans ce domaine est légitime. Elle est légitime socialement, au titre de l'égalité professionnelle. Elle est aussi légitime d'un point de vue économique, car le conseil d'administration a pour mission d'orienter et contrôler l'action des dirigeants de l'entreprise et un conseil plus diversifié, avec des profils complémentaires, remplira mieux sa mission. Il a donc un rôle essentiel pour l'emploi et la croissance. Je ne suis pas une grande adepte des quotas, n'étant pas féministe, mais, quand les incitations et les recommandations ne changent rien, il faut bien intervenir... « Une nouvelle contrainte », se lamenteront certains : mais reconnaissons ensemble qu'elle n'est guère douloureuse et n'induit en particulier aucun coût financier.

Dans la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale, seules sont concernées par l'objectif de 40 % les entreprises cotées sur un marché réglementé, les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, tandis que les sociétés par actions simplifiées sont exclues du dispositif.

Sur la forme, je vous propose de nombreuses modifications au texte, afin qu'il soit parfaitement clair et d'application aisée. Sur le fond, les sanctions doivent être proportionnées. La nullité des délibérations doit être écartée, en particulier parce qu'elle induit des risques pour les tiers. Le code de commerce réserve cette sanction à des infractions très graves. Dans le cas présent, le Conseil constitutionnel pourrait la censurer comme disproportionnée. En outre, les sanctions ne sauraient être plus lourdes pendant la période transitoire qu'après. Je propose donc de conserver la nullité de nominations, plus lourde qu'il y paraît, car si plusieurs nominations sont remises en cause, le conseil d'administration risque de ne pouvoir se réunir ni élire son président. La suspension des jetons de présence, idée incluse dans la proposition de Mme Bricq, est préférable à une pénalité qui toucherait la société elle-même et serait donc indolore pour les décideurs. Le versement des arriérés serait effectué dès la régularisation de la composition du conseil. Je précise que cette sanction s'appliquerait à terme, dans six ans, et non durant la période transitoire.

L'objectif intermédiaire de 20 % vaut uniquement pour les sociétés cotées. Elles ont d'ailleurs commencé à appliquer la recommandation AFEP-MEDEF sur la présence des femmes dans les conseils et le pourcentage des femmes est passé de 10 à 15 % après les derniers renouvellements de juin dernier.

Il m'avait semblé initialement que le critère de cotation n'était pas le bon, car de petites sociétés sont parfois cotées et toutes les grandes ne le sont pas. Néanmoins, ce critère peut être conservé car ces sociétés qui font appel public à l'épargne, grandes ou petites, doivent être encore plus vertueuses que les autres. Inclure les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions me paraît raisonnable. Exclure les sociétés par actions simplifiées se justifie aussi, car cette forme est typiquement celle des petites et moyennes entreprises. Mais élargir le périmètre, comme le souhaite Mme Bricq, est pertinent. Je retiendrais pour ma part le seuil de 500 salariés et 50 millions de chiffre d'affaires ou de total de bilan.

Le critère du total de bilan est complémentaire de celui du chiffre d'affaires. Par exemple, les holdings ont un chiffre peu élevé, contrairement au bilan du groupe qu'elles coiffent, au titre de leurs participations... J'ajoute que si l'on ne prenait en considération que les sociétés cotées, les femmes feraient plutôt leur entrée au sein des holdings, structures qui s'intéressent essentiellement à la stratégie de long terme. Le pouvoir économique dans les groupes se situe aussi à l'étage inférieur.

Je propose d'inclure les entreprises publiques, mais non les établissements publics industriels et commerciaux qui ne sont pas régis par la loi du 26 juillet 1983, ni les établissements publics administratifs, en raison de leur très grande hétérogénéité. Il serait absurde d'appliquer la règle aux conseils d'université, par exemple.

Le cumul des mandats est une affaire complexe. Il faut distinguer entre mandats exécutifs et mandats au sein d'un organe de contrôle. Je souligne que tous les conseils d'administration ont tendance à créer des postes, certains conseils peuvent aller jusqu'au maximum légal de 18 membres, la moyenne se situant à 14 dans les grandes sociétés. La limitation du cumul des mandats doit s'appliquer surtout à l'exécutif, ce dont la proposition de loi ne traite pas. Les auditions ont révélé un consensus : un seul mandat exécutif et deux mandats d'administrateur au maximum paraissent un bon équilibre à tous nos interlocuteurs. Mais il faudra consacrer à ce sujet spécifique un autre texte, qui sera du reste fort technique et comprendra un certain nombre de dérogations. Nous y reviendrons. Traiter ici du non-cumul occulterait la volonté politique qui sous-tend le présent texte : changer la composition des conseils d'administration et de surveillance.

J'en viens enfin aux recommandations de la délégation aux droits des femmes.

Sur la recommandation n° 1, je crois le seuil de 500 salariés pertinent, mais je ne peux suivre la délégation lorsqu'elle veut écarter le critère du chiffre d'affaires. Mieux vaut donc combiner les critères du nombre de salariés, du chiffre d'affaires et du bilan.

Quant au champ mutualiste, objet de la recommandation n° 2, les règles qui s'y appliquent sont très différentes, les membres des conseils sont élus par les adhérents. En outre, nous ne sommes pas là dans l'économie à proprement parler concurrentielle.

Je suis d'accord avec la recommandation n° 3, si l'on exclut les établissements publics industriels et commerciaux qui ne relèvent pas de la loi de 1983 et les établissements publics administratifs. La recommandation n° 4 est satisfaite. J'approuve la recommandation n° 5 relative au cumul des mandats mais il faut la renvoyer à un texte distinct. Enfin, les recommandations n° 6 et 7 relèvent à mon sens du domaine réglementaire.

Mme Jacqueline Gourault. - Merci à notre rapporteur : peu familière du droit commercial, j'ai parfaitement compris son exposé.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Nous nous associons tous à ces louanges.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. - Etant pour ma part depuis toujours féministe, je ne m'insurgerai pas contre de telles propositions de loi. Mais notre rapporteur a évoqué la légitimité du Parlement à édicter des obligations. Mais qu'en est-il de la crédibilité du Parlement en ce domaine, alors qu'il a été incapable de voter et faire appliquer une loi de réelle égalité des salaires, incapable de faire respecter la parité dans les assemblées élues - la création des conseillers territoriaux va même marquer un recul à cet égard - tandis que l'Etat a été incapable de promouvoir les femmes dans la haute fonction publique ? Cette volonté de faire respecter des quotas dans les conseils d'administration est en conséquence suspecte. La nouvelle exigence ne pose guère de problème au patronat puisqu'il lui suffit de créer des postes - c'est bien le seul secteur dans lequel il en crée, du reste... Les femmes qui feront leur entrée dans les conseils seront surtout des « femmes de », des héritières : le poids des familles dirigeantes en sera renforcé. Voilà qui explique sans doute votre zèle à légiférer.

Vous êtes contre les recommandations de la délégation qui tend à élargir les obligations, vous renvoyez le non-cumul des mandats à plus tard, toujours à plus tard...

M. François Zocchetto. - La situation actuelle est préjudiciable aux entreprises françaises : les femmes sont quasiment absentes des conseils. Ces instances se privent d'un potentiel considérable - tout le monde le reconnaît. La question de la compétence ne se pose plus. Et s'il est, hélas, nécessaire de légiférer, c'est que rien ne change.

Les sociétés cotées forment un ensemble aisé à surveiller. Exclure les sociétés par actions simplifiées est une bonne idée, d'autant qu'elles ont très rarement un conseil d'administration ou de surveillance ! Faut-il étendre la mesure au-delà des sociétés cotées ? Ces dernières auront déjà valeur d'exemple et feront progressivement changer les mentalités...

Les seuils retenus par notre rapporteur sont classiques dans le droit des sociétés, mais le seul de 500 salariés aurait pour conséquence d'exclure en pratique les holdings. Or nombre de sociétés non cotées, issues du capitalisme familial, seraient de ce fait dispensées de tout effort alors qu'il faut que leurs conseils accueillent des femmes. Je présenterai des amendements à ce sujet.

L'exposé de Mme Des Esgaulx sur les sanctions était parfait. La nullité des nominations va de soi. La suspension des jetons de présence est le moins que l'on puisse faire et je voudrais que l'irrégularité soit signalée dans le rapport du commissaire aux comptes...

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Si les jetons sont mis en réserve, cela se verra dans les comptes.

M. François Zocchetto. - Cela va mieux en le disant, ou plutôt en l'écrivant dans le rapport général, plus précisément dans la deuxième partie, où les commissaires aux comptes mentionnent les irrégularités juridiques.

Je regrette que nous n'abordions pas la réduction du nombre de mandats d'administrateurs ni l'interdiction du cumul des fonctions de direction d'une entreprise privée et d'une entreprise publique. Je souscris aux remarques de notre rapporteur : une seule fonction de direction et trois mandats d'administrateur suffisent largement. Surtout, je ne vois pas comment on peut diriger à la fois une entreprise publique qui poursuit l'intérêt collectif et une entreprise privée qui répond aux intérêts des actionnaires.

Paradoxalement, nous allons voter la création des conseillers territoriaux, mais celle-ci ne va pas dans le sens d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les collectivités.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Attention à ne pas lier la limitation du cumul des mandats et des fonctions à la parité, sans quoi on donne l'impression que le seul objectif est de faire de la place aux femmes. La question impose une réflexion approfondie pour prendre en compte, par exemple, le cas des entreprises françaises qui placent leurs managers dans les filiales. Nous avons en outre déjà souvent légiféré sur les règles de cumul.

M. Pierre-Yves Collombat. - Après l'intervention de Mme Borvo, Je m'en tiendrai à une incidente sur la consanguinité et les participations croisées dans les conseils d'administration, phénomènes qui rendent la surveillance assez illusoire. Ce sujet est au moins aussi important que la question abordée aujourd'hui !

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Tout à fait ! Et certains n'ont pas peur de donner des leçons de morale tous les jours, bien qu'ils soient d'importants cumulards et touchent des rémunérations très élevées !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Madame Borvo, j'ai évoqué la légitimité du Parlement car certains collègues s'inquiètent et redoutent de nouvelles contraintes imposées aux entreprises. Effectivement, l'environnement réglementaire a changé avec la transparence sur les critères et le montant des rémunérations de toute nature, depuis la loi Breton de 2005 et la loi d'août 2007, le renforcement de l'information sur les pratiques de gouvernance dans le rapport du président du conseil de l'administration dans la loi du 3 juillet 2008 et la définition

des missions légales et du fonctionnement du comité d'audit par l'ordonnance du 8 décembre 2008. Je vous invite également à vous pencher sur l'article 31 du projet de loi sur les retraites... Renvoyer à plus tard la question du cumul n'est pas l'enterrer, mais reconnaître sa complexité.

Monsieur Zocchetto, les femmes apportent effectivement un autre regard à l'entreprise, de récentes études européennes l'ont prouvé, notamment en matière de perception du risque, un point important en période de crise. D'après les chefs d'entreprises que j'ai entendus en audition, il faut atteindre un seuil de trois femmes pour modifier favorablement les comportements au sein d'un conseil. Les commissaires aux comptes, que nous avons également reçus, sont prêts à intervenir très en amont pour éviter la nullité des nominations, une bombe atomique en soi. Ils peuvent le faire en alertant sur l'irrégularité constatée dès le rapport au conseil d'administration avant d'aborder le sujet *via* les jetons de présence. J'en viens à la question complexe de la limitation du cumul des mandats. Une même personne ne peut pas exercer plus d'un mandat exécutif. Toutefois, par dérogation, cette fonction peut être cumulée avec des mandats de directeur général ou de membre du directoire dans des sociétés contrôlées. C'est très complexe. Bref, il faudrait évoluer vers une plus grande limitation : un directeur général ne peut pas assumer en plus cinq mandats d'administrateur ! D'autant que cette dernière fonction ne se limite plus aujourd'hui à prendre un bon repas après une rapide réunion, mais exige au moins trois jours de travail par mois.

Le cumul des fonctions dans les entreprises publiques et privées, tout en étant un véritable sujet, ne relève pas de ce texte, dont le but est de faire entrer les femmes dans le *top management*.

Monsieur Collombat, pour éviter l'endogamie et les participations croisées, nous avons besoin d'administrateurs motivés et, surtout, indépendants. Il n'est pas sain que le banquier de la société, par exemple, siège au conseil. Ce sujet, également très complexe, mérite de faire l'objet d'un texte et de nombreuses auditions.

M. François Zocchetto. - Je reviens sur la question des critères pour les entreprises non cotées : pourquoi ne pas retenir le critère du franchissement de un des deux seuils - 500 employés, un chiffre d'affaires ou un bilan d'au moins 50 millions d'euros - afin de tenir compte des nombreuses holdings ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Notre volonté, avec ces trois critères, est surtout d'exclure les petites moyennes entreprises du dispositif. Nous avons déjà élargi le champ d'application de la proposition de loi issue de l'Assemblée nationale. De fait, le texte Copé-Zimmermann concernait 700 entreprises, contre 5 000 dans la proposition de loi de Mme Bricq. Avec la modification que nous proposons, le texte viserait 1 400 entreprises d'après mes calculs, 2 000 selon ceux de Bercy. Les holdings non cotées recouvrent, dans la plupart des cas, des petites holdings patrimoniales. Attention de ne pas bousculer leurs arrangements ! Viser 2 000 entreprises me paraît raisonnable.

Mme Virginie Klès. - De toute façon, les seuils cumulés de 50 millions de chiffre d'affaires ou de total de bilan et de 500 salariés n'excluent-ils pas ces holdings ?

Examen des articles

Article 1^{er} A

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Par l'amendement n° 1, nous supprimons cet article qui consiste en une déclaration de principe, dénuée de portée réelle.

L'amendement n° 1 est adopté et l'article 1^{er} A est supprimé.

Article 1^{er}

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 2 étend l'obligation légale de représentation équilibrée aux sociétés qui emploient plus de 500 personnes et présentent un chiffre d'affaires ou un total de bilan de plus de 50 millions d'euros pour le troisième exercice consécutif.

M. Jean-Pierre Sueur. - Je souhaite indiquer que, après réflexion, Mme Bricq et le groupe socialiste se rallient au périmètre proposé par le rapporteur. Le seuil de 500 employés et 50 millions d'euros me paraît réaliste, même s'il est moins large que celui de 250 employés mentionnés dans la proposition de loi de Mme Bricq. Nous soutenons cet amendement.

L'amendement n° 2 est adopté.

L'amendement n° 3 de précision rédactionnelle est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 4 précise que la nullité des nominations n'entraîne pas celle des délibérations du conseil afin de lever toute ambiguïté. Je rappelle également que la nullité de toute nomination en cas de composition irrégulière du conseil concerne évidemment les renouvellements d'administrateurs.

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Par l'amendement n° 5, nous prévoyons la nullité de la désignation d'un représentant permanent d'une personne morale lorsque cette désignation ne contribue pas à la régularité de la composition du conseil. Notez que cette disposition ne concerne pas les représentants des salariés.

L'amendement n° 5 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 6 clarifie la disposition prévoyant des nominations provisoires en cas de vacance ayant pour effet de rendre irrégulière la composition du conseil.

L'amendement n° 6 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 7 supprime une référence inutile.

L'amendement n° 7 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Il faut insérer l'obligation de parité à l'article L. 225-18, qui traite des modalités d'élection des administrateurs représentant les salariés, et non à l'article L. 225-27. Tel est l'objet de l'amendement n° 8.

L'amendement n° 8 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Nous en arrivons, avec l'amendement n° 9, à la suspension temporaire du versement des jetons de présence pour sanctionner une composition irrégulière du conseil, qui résulte en pratique d'une carence des administrateurs en fonction.

L'amendement n° 9 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 10 poursuit le même but que l'amendement n° 2 à l'article 1^{er}.

L'amendement n° 10 est adopté.

L'amendement n° 11 de précision rédactionnelle est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Les amendements n°s 12, 13, 14, 15 et 16 sont respectivement le pendant des amendements n°s 4, 5, 6, 7 et 9 à l'article 1^{er}.

Les amendements n°s 12, 13, 14, 15 et 16 sont successivement adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Dans les sociétés cotées, le rapport du conseil d'administration ou du directoire à l'assemblée générale, faisant état des rémunérations détaillées versées aux mandataires sociaux, doit mentionner la suspension du versement des jetons de présence pour cause de composition irrégulière. Tel est le but de l'amendement n° 17.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Monsieur Zocchetto, vous avez satisfaction !

L'amendement n° 17 est adopté et devient l'article additionnel 2 bis A.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 18 prévoit une procédure particulière à la disposition de tout actionnaire lorsqu'il n'est pas présenté à l'assemblée générale de nominations de nature à assurer une représentation équilibrée au sein du conseil.

L'amendement n° 18 est adopté et devient l'article additionnel 2 bis B.

Article 2 bis

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 19 clarifie les dispositions relatives à une représentation équilibrée au sein du conseil de surveillance dans les sociétés en commandite par actions.

L'amendement n° 19 est adopté.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Par souci d'adaptation au calendrier des entreprises, l'amendement n° 20 prévoit que l'obligation de mixité dans les conseils s'appliquera à la date du 1^{er} janvier de la sixième année suivant l'année de la publication de la loi, soit au début de l'exercice correspondant à l'année civile.

L'amendement n° 20 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 21 poursuit la même logique que le précédent concernant la période transitoire.

L'amendement n° 21 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 22 précise les dispositions transitoires relatives à la nomination d'au moins un représentant d'un sexe lorsque celui-ci n'est pas du tout représenté au sein du conseil dans les six mois suivant la publication de la loi, notion plus opérationnelle que celle de promulgation.

L'amendement n° 22 est adopté.

L'amendement n° 23 de coordination est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 24 supprime la sanction de nullité des délibérations au cours de la période transitoire.

L'amendement n° 24 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 25 supprime l'alinéa 6 : une période d'adaptation n'est pas nécessaire au-delà de la période transitoire initiale de six ans.

L'amendement n° 25 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 26 simplifie les dispositions relatives à la mixité des conseils d'administration ou de surveillance dans les entreprises publiques.

L'amendement n° 26 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Par l'amendement n° 27, nous précisons que l'obligation de mixité dans les entreprises publiques s'appliquera à compter du deuxième renouvellement de leur conseil suivant la publication de la loi. Entre-temps, des dispositions transitoires sont également prévues.

L'amendement n° 27 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Il convient d'exclure les établissements publics à caractère industriel et commercial ne relevant pas de la loi de 1983 ainsi que les établissements publics administratifs du champ de ce texte, pour s'en tenir aux seules structures économiques. D'où cet amendement n° 28 de suppression de l'article 5.

L'amendement n° 28 est adopté et l'article 5 est supprimé.

Article 6

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - Par souci de lisibilité, nous faisons figurer, par l'amendement n° 29, l'obligation annuelle de délibération des conseils sur la politique de la société en matière d'égalité professionnelle et salariale dans des articles distincts du code de commerce.

L'amendement n° 29 est adopté.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - La politique d'égalité salariale et professionnelle dans l'entreprise, qui relève de la gestion des ressources humaines, concerne indirectement les actionnaires. Prévoir qu'il leur soit transmis le rapport de situation comparée des femmes et des hommes semble inutile. Tel est l'objet de cet amendement n° 30 de suppression des alinéas 6 et 7.

L'amendement n° 30 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur. - L'amendement n° 31 supprime cet article inutile.

L'amendement n° 31 est adopté et l'article 7 est supprimé.

M. Jean-Pierre Sueur. - Les députés socialistes se sont abstenus sur la proposition de loi Copé-Zimmermann. Le groupe socialiste du Sénat, quant à lui, ne prendra pas part au vote en commission et se réserve pour débattre en séance publique. Je juge en tout cas notables et significatives les avancées que le rapporteur a apportées à ce texte.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. - Le groupe CRC s'abstient.

Le sort de l'ensemble des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1er A (nouveau)			
Rôle du conseil d'administration et du directoire en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DES ESGAULX, rapporteur	1	Suppression de l'article	Adopté
Article 1er			
Obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil d'administration d'une société anonyme et sanctions en cas de composition irrégulière du conseil d'administration			
Mme DES ESGAULX,	2	Extension du champ d'application aux sociétés employant au moins 500 salariés et présentant un	Adopté

rapporteur		chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros	
Mme DES ESGAULX, rapporteur	3	Rédactionnel	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	4	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	5	Nullité de la désignation du représentant permanent d'une personne morale en cas de composition irrégulière du conseil	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	6	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	7	Simplification	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	8	Modalités d'élection des administrateurs représentant les salariés	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	9	Suspension des jetons de présence en cas de composition irrégulière du conseil	Adopté
Article 2			
Obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil de surveillance d'une société anonyme et sanctions en cas de composition irrégulière du conseil de surveillance			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	10	Extension du champ d'application aux sociétés employant au moins 500 salariés et présentant un chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	11	Rédactionnel	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	12	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	13	Nullité de la désignation du représentant permanent d'une personne morale en cas de composition irrégulière du conseil	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	14	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	15	Simplification	Adopté

Mme DES ESGAULX, rapporteur	16	Suspension des jetons de présence en cas de composition irrégulière du conseil	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	17	Mention de la suspension des jetons de présence dans le rapport du conseil d'administration ou du directoire à l'assemblée générale	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	18	Procédure permettant à tout actionnaire de faire inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale des projets de nomination tendant à assurer la régularité de la composition du conseil	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
Obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil de surveillance d'une société en commandite par actions			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	19	Extension du champ d'application aux sociétés employant au moins 500 salariés et présentant un chiffre d'affaires ou un total de bilan d'au moins 50 millions d'euros et clarification rédactionnelle	Adopté
Article 3			
Délais d'application de l'obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les conseils et règles applicables au cours de la période transitoire			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	20	Coordination et clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	21	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	22	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	23	Coordination	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	24	Suppression de la sanction de nullité des délibérations du conseil en cas de nullité des nominations pendant la période transitoire	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	25	Suppression de la période transitoire permanente après l'entrée en vigueur des dispositions définitives de la loi	Adopté
Article 4			
Obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance des entreprises publiques et sanctions en cas de composition irrégulière du conseil			
Mme DES	26	Clarification rédactionnelle et simplification	Adopté

ESGAULX, rapporteur			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	27	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 5			
Obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration des établissements publics industriels et commerciaux et des établissements publics administratifs de l'État			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	28	Suppression de l'article	Adopté
Article 6			
Délibération annuelle du conseil d'administration ou du conseil de surveillance sur la politique de la société en matière d'égalité professionnelle dans l'entreprise			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	29	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Mme DES ESGAULX, rapporteur	30	Suppression de l'obligation de transmettre aux actionnaires le rapport sur la situation comparée des femmes et des hommes	Adopté
Article 7 (nouveau)			
Transmission à la direction départementale à l'emploi et à la formation professionnelle			
Mme DES ESGAULX, rapporteur	31	Suppression de l'article	Adopté

L'ensemble de la proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale - Examen du rapport

La commission procède ensuite à l'examen du rapport de M. Patrice Gélard sur la proposition de loi organique n° 697 (2009-2010), présentée par M. Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste et apparentés, visant à interdire le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction exécutive locale.

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Cette proposition de loi, qui présente un intérêt réel, va dans le sens d'une série de lois adoptées successivement depuis 1985 : les lois du 30 décembre ont limité, pour la première fois, le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives en posant les principes « un mandat national et un mandat local par élu » et « un homme, deux mandats » ; la loi du 25 février 1992, pour la première fois, a limité le cumul des indemnités ; enfin, la loi du 5 avril 2000 a renforcé les règles limitant le cumul des mandats, a interdit le cumul de fonctions exécutives locales et a lutté contre les candidats « locomotives », c'est-à-dire ceux qui participent à l'élection pour faire passer une liste et démissionnent aussitôt élus.

Des divergences étaient apparues entre députés et sénateurs concernant le régime d'incompatibilité des parlementaires avant que la position du Sénat ne l'emporte, s'agissant d'une loi organique le concernant. Ainsi, les communes de moins de 3 500 habitants et les fonctions exécutives locales ont-elles été prises en compte pour les élus locaux, mais non pour les parlementaires.

Les arguments présentés par les auteurs de la proposition de loi sont connus et nombreux. Le groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires a organisé récemment à Sciences-po un colloque sur la limitation du cumul des mandats auquel ont participé deux anciens premiers ministres. Le problème est réel : on dénombre cinq présidents de conseils régionaux au Sénat et six à l'Assemblée nationale, 30 présidents de conseils généraux au Sénat et 19 à l'Assemblée nationale, 50 présidents d'EPCI au Sénat et 19 à l'Assemblée nationale, 114 maires au Sénat et 259 à l'Assemblée nationale. Si l'on tient compte des mandats de conseillers régionaux, généraux et municipaux, pas moins de 739 parlementaires sont concernés par le cumul des mandats sur 920, soit sept parlementaires sur neuf !

Une première critique est adressée au cumul des mandats : il favoriserait l'absentéisme des parlementaires. Pour autant, le cumul évite les rivalités entre élus locaux et parlementaires au niveau local, phénomène connu aux États-Unis où il n'est pas rare que le gouverneur cherche à s'emparer du mandat du sénateur. En outre, il écarte le risque d'une professionnalisation des parlementaires. (*Mme Borvo Cohen-Seat en doute*) Deuxième critique, l'opinion publique serait contre. Néanmoins, à chaque fois qu'un cumulard se présente aux élections, il est élu ! Troisième critique : la France serait une exception. Pourtant le cumul des mandats est, dans les faits, rarement interdit. Il l'est en Grèce, où l'indemnité des parlementaires a été multipliée par cinq à la suite de cette mesure, et en Pologne, où les sénateurs déposent régulièrement des propositions de loi pour être autorisés à exercer un mandat local. En outre, la situation française n'est pas comparable à celle des *Länder* allemands ou des municipalités anglaises où les membres des exécutifs locaux ont un statut comparable à celui des fonctionnaires. Il n'y a donc pas une exception française, mais des traditions et des cultures différentes.

Si le texte est intéressant, il est ambigu, d'une part, parce qu'il fait référence aux fonctions exécutives locales sans les définir précisément - *quid* d'un adjoint au maire sans délégation, d'un membre du bureau de conseil général sans délégation, d'un vice-président de conseil régional sans délégation ? -, d'autre part, parce qu'il dispose, à l'article second, que « la présente loi s'applique, à compter de sa promulgation, à chaque parlementaire nouvellement élu. » Qu'en est-il des personnes réélues ? Ensuite, notons que ce texte, également déposé à l'Assemblée nationale, a été rejeté par sa commission des lois. De fait, il ne règle pas le problème des cumuls car il traite de la seule question des parlementaires, en ignorant celle des élus locaux, dont le futur conseiller territorial. De plus, faut-il interdire le cumul d'un mandat de parlementaire avec toutes les fonctions exécutives locales, y compris dans les petites communes et les villages ? De l'avis des professeurs Carcassonne, Colliard et Mauss, certaines communautés de communes vivent seulement parce qu'elles sont animées par un parlementaire...

M. Simon Sutour. - Les cimetières sont peuplés de personnes irremplaçables !

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Enfin, la commission supérieure de codification nous saisira sous peu de la refonte du code électoral, dans ses parties organique et ordinaire, sans compter que nous devrions examiner prochainement un texte de loi organique sur les collectivités territoriales déposé en octobre 2009. Ne vaut-il pas mieux traiter dans ce cadre la question des incompatibilités ? J'ajoute qu'on ne peut s'intéresser aux seules fonctions exécutives en passant outre certains errements : que des parlementaires, devenus avocats, deviennent les représentants des lobbies au Parlement dénature et la fonction d'avocat et la fonction de parlementaire ! (*Assentiment sur tous les bancs*).

Pour conclure, nous ne rejetons pas le texte du groupe socialiste, mais je vous propose de repousser sa discussion. L'exemple de la proposition de loi de Mme Bricq, que nous venons d'examiner, me conforte dans cette voie : renvoyer un texte en commission est tout le contraire d'un enterrement ! Je m'engage à reprendre cette discussion dès que nous serons saisis de la refonte du code électoral ou du projet de loi organique sur les collectivités territoriales.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a décidé de proposer au Sénat le renvoi en commission de la proposition de loi.

M. Jacques Mézard. - Je ne peux pas soutenir le texte de nos collègues socialistes : il existe une différence fondamentale entre cumul et accumulation des mandats, entre le cas de Paris et une commune de 100 habitants dans nos départements ruraux. Je serai également prudent sur la notion de fonction exécutive : la commission permanente des conseils généraux, par exemple, permet de mieux associer l'opposition au fonctionnement des départements. La sagesse est de combiner un mandat parlementaire avec un autre mandat en réfléchissant à la notion de bloc communal et, donc, au caractère particulier des intercommunalités qui travaillent par délégation des compétences des communes. Enfin, il y aura une véritable difficulté concernant le conseiller territorial...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. - Le cumul, que tous les partis pratiquent - les chiffres cités sont éloquentes - nourrit l'antiparlementarisme au sein de la population. Pour le combattre, les parlementaires doivent faire une petite révolution en limitant durée et cumul des mandats. Nous éviterons ainsi la professionnalisation des parlementaires, un phénomène déjà bien engagé, à l'origine de nombreux conflits d'intérêts : on défend dans l'hémicycle certains particularismes locaux... Un parti ne saurait s'appliquer seul ces règles ; faisons donc, ensemble, oeuvre de salut public !

M. Simon Sutour. - Il est courageux de défendre un tel texte lorsque l'on sait la composition de notre assemblée ! Nous devons avancer dans le sens tracé par les lois sur la limitation du cumul des mandats, toutes adoptées à l'initiative de la gauche, d'autant que le mandat de parlementaire et les fonctions exécutives locales ont pris une telle importance ces dernières années qu'il est devenu, en pratique, impossible de les cumuler, comme le reconnaissent certains de nos collègues concernés. Aujourd'hui, être maire représente un travail à temps plein, y compris dans les petites communes !

Notre proposition de loi -a oublié de préciser le rapporteur- s'inscrit dans les recommandations du comité présidé par l'honorable Premier ministre Balladur. Le mandat de parlementaire ne devrait effectivement pas être compatible avec certains emplois, non seulement celui d'avocat d'affaires mais aussi celui de directeur d'école privée ... Ce texte, également déposé à l'Assemblée nationale par le groupe socialiste, va dans le sens de l'histoire. Peu de démocraties européennes comparables à la nôtre connaissent un cumul des mandats aussi important.

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Soit ! Mais députés italiens, espagnols et portugais, pour m'en tenir à ces seuls exemples, cumulent tous leur mandat de parlementaire avec un métier d'avocat ou de professeur.

M. Simon Sutour. - Enfin, il n'est pas nécessaire de cumuler les fonctions pour être élu. Mon parcours en témoigne. Puisque le rapporteur a montré de la sympathie à l'égard de cette proposition de loi et semble d'accord sur les principes, pourquoi ne pas en discuter plutôt que de la renvoyer en commission ?

M. Jean-Pierre Sueur. - Quel remarquable exemple de cette éternelle rhétorique conservatrice que l'exposé de M. Gélard ! On dit : « Bien sûr », puis très vite : « Cependant » et rien ne change jamais. Pour moderniser notre vie politique, peut-être serons-nous bientôt obligés d'en passer par un référendum. Pour avoir cumulé durant un an les fonctions de député et de maire que j'ai exercées respectivement durant dix et douze ans, je sais qu'un maire d'une grande ville, président d'agglomération, ne peut pas venir à l'Assemblée nationale ou au Sénat plus de deux jours par semaine. Voilà la réalité ! Ensuite, vous utilisez la dialectique qui consiste à dire : le texte est intéressant, mais doit être amélioré. Si vous acceptiez ces deux articles, rien ne vous empêcherait de les améliorer en précisant la notion de fonction exécutive locale et en levant l'ambiguïté sur l'entrée en vigueur de la loi à l'article 2 ! Enfin, éternel poncif que d'affirmer qu'il faut traiter l'ensemble d'un problème ! En l'espèce, il faudrait selon vous régler toutes les incompatibilités -entre mandat parlementaire et certaines professions, entre fonctions exécutives locales- pour s'intéresser à celles liées au mandat parlementaire ! Le mandat parlementaire se suffit à lui-même, il nous occupe à temps plein ! Bref, voici le point nodal de cette étrange dialectique : nous sommes pour mais, surtout, il ne faut pas le faire !

M. François Pillet. - Ce débat sur le cumul des mandats doit se poursuivre. Or ce texte ignore les cumuls liés à la sphère, des établissements publics et de leurs annexes. Il interdit à un parlementaire d'être maire, mais *quid* du cumul avec la fonction de président d'agglomération, de métropole, de syndicat des transports ou d'amélioration des eaux, de communautés de communes, du pays ou encore de l'EPAD ou de l'hôpital local ? Ce sont ces multiples cumuls qui agacent nos concitoyens, et non le cumul d'un mandat parlementaire avec celui de maire. Il faut donc limiter le cumul à deux mandats, quels qu'ils soient !

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Effectivement, certains non parlementaires cumulent au point d'être même écrêtés ! Et des parlementaires ne respectent pas les règles...

M. Yves Détraigne. - Cette proposition de loi a le mérite de soulever la question du cumul des mandats, un véritable serpent de mer ! Elle présente également l'intérêt d'être claire, mais si simple qu'elle gomme la complexité de la question. Le maire d'une petite commune, par exemple, a une meilleure connaissance du terrain qu'un conseiller municipal ou que le maire d'une grande commune. Il serait excessif d'interdire aux maires de communes de 100 habitants d'être parlementaire. Rares sont ceux qui émergent dans le monde politique sans avoir exercé auparavant des fonctions d'élu communal. Pour autant, évitons à ce texte un enterrement de première classe : la question doit être traitée dans sa globalité. Tout en respectant les règles du cumul des mandats, je suis une espèce d'archi-cumulard : je suis président d'intercommunalité, président de l'association des maires de la Marne, ce qui n'est pas une mince tâche, et du syndicat départemental de traitement des ordures ménagères. Je n'aurais jamais été élu si je n'avais pas été d'abord maire. Interdire au parlementaire d'être maire est lui faire perdre le lien avec la population. Il serait alors, en quelque sorte, un commissaire du Gouvernement bis.

M. Christian Cointat. - Certains sujets restent éternellement dans les limbes au grand agacement de nos concitoyens. Il en va ainsi de la limitation du nombre de mandats consécutifs, de la limite d'âge pour se présenter à une fonction électorale et du cumul des mandats. Ce texte met le doigt sur l'un de ces trois sujets, mais de manière incomplète. Le renvoi en commission ne doit pas être l'occasion de se débarrasser du problème, mais d'y retravailler de manière approfondie, et rapidement. De fait, nous aurons très vite à trancher la question du cumul avec la fonction de conseiller territorial, qui regroupe deux fonctions en une.

M. Hugues Portelli. - A l'instar de M. Pillet, je considère que le problème réside davantage dans le cumul des fonctions, plutôt que dans celui des mandats. Si l'on interdit aux

parlementaires d'être maires, ils deviendront tous présidents d'EPCI ! La question du cumul doit être envisagée sous deux angles. Premièrement, celui du mode de scrutin. Le système proportionnel limite le cumul des mandats en ce qu'il confie aux partis la gestion de la carrière des élus, contrairement au scrutin uninominal qui pousse l'élu à élargir sans cesse son assise électorale. Deuxièmement, l'application des règles du Parlement. Si l'on obligeait les parlementaires à siéger dans l'hémicycle et en commission, le cumul deviendrait ingérable matériellement, d'autant plus que les séances de nuit et les sessions extraordinaires se sont multipliées ces dernières années.

Mme Jacqueline Gourault. - Puisse le renvoi en commission ne pas signifier la disparition de ce débat ! N'oublions pas que le cumul des mandats ne concerne pas les seuls parlementaires. Certains se sont fait une spécialité de cumuler les fonctions de conseiller général et régional, de président d'une chambre de commerce et d'industrie ou de chambre d'agriculture et de membre du conseil économique et social régional ! De surcroît, certaines de leurs rémunérations n'étant pas soumises à l'écrêtement, ils ont parfois des rémunérations supérieures aux parlementaires ! Évoquer le cumul des mandats impose également de parler ouvertement de l'indemnité, donc de l'argent, une question taboue dans notre tradition catholique... Un maire d'une commune de 4 200 habitants aura tendance à se présenter à d'autres fonctions pour retrouver un niveau de rémunération équivalent à celui qui était le sien avant d'être pris dans l'engrenage de l'élection. Enfin, une dernière remarque à M. Sutour : il est légal de cumuler un mandat de parlementaire avec la fonction de directeur d'une école privée parce que leur salaire n'est pas versé par l'Éducation nationale.

M. Jean-Claude Peyronnet. - A titre personnel, ce débat m'ayant convaincu de la complexité du problème, je veux faire preuve du même esprit d'ouverture que le rapporteur en votant le renvoi en commission.

M. François-Noël Buffet. - La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales rendra bientôt ses conclusions, qui seront assorties de recommandations, sur le cumul des mandats. Évitions de stigmatiser les parlementaires : le lien entre mandat local et mandat parlementaire est nécessaire. Le véritable enjeu est la limitation des fonctions liées à ces mandats. Quant à la prise en compte des fonctions exercées au sein des EPCI pour le cumul des mandats, elle pourrait remettre en cause la nature de l'intercommunalité - pour être membre d'un EPCI, il faut être maire. En bref, retenons la notion de fonction plutôt que celle de mandat.

M. Jean-Jacques Hyest, président. - Soit, mais être membre d'un EPCI et le diriger sont deux choses différentes.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Certes, le mandat de parlementaire se suffit à lui-même. Mais prenons garde à ne pas transformer les parlementaires en des techniciens du droit ! Pour écrire une bonne loi, la logique du peuple, celle de l'Assemblée nationale, et la logique des territoires, celle du Sénat, sont toutes deux nécessaires. Ancienne députée, je sais que le travail de législateur, bien meilleur au Sénat, implique un lien avec un mandat local significatif, avec des racines.

M. François Zocchetto. - Le renvoi en commission de ce texte me semble positif. Il y a plus que matière à discuter sur le cumul des mandats ! Je pense, entre autres, à la question des conflits d'intérêts entre le mandat de parlementaire et celui d'élu local et, plus généralement, au regard de toutes les autres activités. Plus fondamentalement, faut-il accepter qu'un parlementaire soit lié, d'une façon ou d'une autre, à l'exécutif ?

M. Alain Anziani. - Quel est l'objectif ? Que le parlementaire se consacre à son mandat. Or nous connaissons tous des parlementaires qui, tout en ayant d'autres mandats et fonctions,

sont toujours présents au Sénat ; quand d'autres, titulaires du seul mandat de sénateur, ne se montrent jamais au Palais du Luxembourg.

M. Jean-Jacques Hiest, président. - Exact ! D'après une étude à l'Assemblée nationale, les plus mauvais élèves de la classe ont généralement un seul mandat.

M. Alain Anziani. - Il faudrait donc prendre des sanctions contraignantes, notamment financières, pour lutter contre l'absentéisme des parlementaires.

M. Simon Sutour. - En un mot, tout le monde s'accorde à dire qu'il est urgent d'attendre : « encore un moment, monsieur le bourreau ! ».

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Nous sommes contre l'idée, défendue par certains socialistes, d'un régime d'incompatibilités différent pour l'Assemblée nationale et le Sénat. En outre, il faut avoir conscience que cette proposition de loi ne concerne pas les députés européens. Le débat de ce matin a montré que nous ne pouvions aborder la question du cumul des mandats de manière sectorielle. Nous en reparlerons de manière approfondie à l'occasion de la loi organique et de la refonte du code électoral. Encore une fois, le renvoi en commission n'équivaut pas à un enterrement, mais à une mise en attente d'un texte important.

M. Jean-Jacques Hiest, président. - Le projet de loi n°61 relatif à l'élection des conseillers territoriaux pourra être l'occasion d'avancer de manière progressive sur la question du cumul des mandats. Une dernière observation, je suis frappé que les indemnités des élus soient proportionnelles à la population : pourquoi le maire d'une ville de 5 000 à 10 000 habitants reçoit-il davantage que son collègue d'une petite agglomération, plus directement impliqué dans la gestion que lui, faute de services techniques ?

La motion n° 1 tendant au renvoi en commission est adoptée.

Motion tendant au renvoi en commission			
Auteur	N°	Objet	Sort de la motion
M. GÉLARD, rapporteur	1		Adoptée

Indépendance du Président de la République et des membres du Gouvernement vis-à-vis du pouvoir économique - Examen du rapport

Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de M. Patrice Gélard sur la proposition de loi n° 603 (2009-2010), présentée par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et plusieurs de ses collègues, visant à garantir l'indépendance du Président de la République et des membres du Gouvernement vis-à-vis du pouvoir économique.

Examen du rapport

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Cette proposition de loi pose un véritable problème tout en soulevant des questions non négligeables. Rappelons, pour commencer, que la loi du 11 mars 1988 soumet déjà le Président de la République et les membres du Gouvernement à des obligations de déclaration de patrimoine. Ensuite, aux termes de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, les dépenses de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle font l'objet d'un contrôle étroit : obligation de recourir à un mandataire financier, prohibition des dons des personnes morales, limitation des dons des personnes physiques à 4 600 euros et, enfin, saisine du parquet en cas d'irrégularité constatée.

Le texte est intéressant en ce qu'il vise à combler une lacune : l'octroi de cadeaux et de différents avantages en nature offerts au Président de la République et aux membres du Gouvernement. Pour autant, il comporte des imperfections car, en premier lieu, il décline des obligations sans prévoir de sanctions. Ensuite, la notion d'avantage en nature est floue : faut-il y inclure le fait de vivre à l'Élysée ? De disposer d'une voiture de fonctions ? D'organiser des réunions au Fort de Brégançon ? Quant aux dons, l'interdiction de recevoir des dons de personnes morales empêchera-t-elle, par exemple, le Président de la République de séjourner chez des amis dont la résidence est la propriété en société civile immobilière... Ensuite, ce texte ouvre de très larges possibilités de contournement : les auteurs n'ont pas prévu le cas où le don ou l'avantage est offert à un membre de la famille du Président de la République... Mais le principal n'est pas là. Le texte, parce qu'il vise tous les dons perçus et, donc, suppose une investigation poussée sur la manière d'être, constitue une atteinte à la vie privée du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Surtout, ce texte est irrecevable : comme l'ont indiqué les professeurs de droit que j'ai entendus, les dispositions qu'il contient relèvent, à tout le moins, d'une loi organique, voire d'une loi constitutionnelle. J'invite donc la commission à voter l'exception d'irrecevabilité, quel que soit l'intérêt des problèmes soulevés.

Exception d'irrecevabilité

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. - La proposition de loi est effectivement intéressante. Elle témoigne de notre vigilance à l'égard d'un phénomène nouveau : les cadeaux et dons en nature à l'exécutif. La législation existante se préoccupe du patrimoine des candidats, mais *quid* de l'octroi de vacances gratuites à des personnes élues ou en fonctions ? Dans ce texte, nous parlons bien de cadeaux et d'avantages octroyés par des entreprises privées à des élus ou à des membres du Gouvernement, non d'éléments liés à la fonction payés par l'État tels que l'appartement ou la voiture de fonction. Enfin, l'argument de l'atteinte à la vie privée ! Les bras m'en tombent : le Président de la République et les membres du Gouvernement doivent avoir une vie exemplaire dans leur relation avec le monde de l'argent.

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Ce n'est pas moi qui avance cet argument mais les professeurs de droit !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. - Pourquoi ne pas avoir proposé de transformer cette proposition de loi en un texte constitutionnel ou organique ? Quand nous avons justement pris soin d'insérer les dispositions que nous proposons dans les lois existantes - la loi relative à l'élection du Président de la République et celle relative à la transparence financière de la vie politique -, l'irrecevabilité n'est pas prouvée. En tous les cas, vous serez contraints d'adopter des règles plus strictes, car la population en a assez !

M. Patrice Gélard, rapporteur. - Vous soulevez un problème d'éthique, non de droit !

M. Pierre-Yves Collombat. - Depuis des siècles, nous nous sommes évertués à distinguer ce qui appartient à l'État de la cassette royale qui appartient au roi. Or, depuis des temps très récents, la confusion semble à nouveau régner... Imaginez-vous le général de Gaulle se promener sur le pont d'un yacht privé le lendemain de son élection à la présidence ou se préoccuper du tout-à-l'égout de sa belle-mère ? (*Marques d'exaspération à droite*) Quand la mise en scène de la vie privée est devenue un mode de gouvernement, évitez de nous opposer la protection de l'intimité ! Nous soutiendrons cette proposition de loi bienvenue. Pourquoi ne pas la renvoyer en commission, comme le texte précédent, afin de trouver une meilleure solution juridique ? Rien ne remplace la morale personnelle, mais la loi doit encourager à la vertu dans un système politique de plus en plus sinon monarchique, du moins consulaire qui concentre les pouvoirs dans les mains d'une seule personne.

M. Jean-Jacques Hyst, président. - Ne confondons pas tout ! Le fait de confondre cassette publique et privée est puni par le code pénal : cela s'appelle une prise illégale d'intérêt. Quant à l'étalage de la vie privée, puissions-nous ne pas atteindre le niveau des Anglo-saxons !

La motion n° COM-1 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité est adoptée.

Motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité			
Auteur	N°	Objet	Sort de la motion
M. Gélard, rapporteur	1		Adoptée