

Le rapport Jospin

Cet article a été publié sur le site : [CNFPT Wiki Territorial](#) le 16 novembre 2012.

Appelé par François Hollande à présider la Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, Lionel Jospin a remis le rapport de celle-ci au Président de la République, vendredi 9 novembre. Il comporte 35 propositions. Installée le 25 juillet, la Commission comprend 14 membres, sept hommes et sept femmes. Ses membres sont des universitaires, des hauts fonctionnaires et des magistrats à l'exception de l'ancien Premier ministre et de l'ex-ministre UMP Roselyne Bachelot.

Avec la création de cette « Commission Jospin », François Hollande poursuit une tradition puisque depuis 1992, chaque président de la République a installé une Commission d'experts chargés de proposer des évolutions d'ordre institutionnel.

Par le décret du 2 décembre 1992, François Mitterrand créait un Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel. Composé également d'universitaires, de magistrats de l'ordre administratif et judiciaire ainsi que de personnalités qualifiées, comme l'ancien Premier ministre, M. Pierre Mauroy, ce Comité devait faire des propositions de réforme constitutionnelle.

Le Comité Vedel rendit son rapport le 15 février 1993, quelques semaines seulement avant les élections législatives qui débouchèrent sur la cohabitation. En raison de ce nouveau contexte politique, les propositions du Comité Vedel n'aboutirent pas.

La question de la responsabilité pénale du chef de l'État a également été soumise à un Comité d'experts présidé par le professeur Pierre Avril. La Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République a été créée par le décret du 4 juillet 2002, par Jacques Chirac. La proposition de révision constitutionnelle faite par ce Comité aboutit à la fin du second mandat de Jacques Chirac.

Dès le début de son quinquennat, Nicolas Sarkozy a également souhaité confier à un Comité présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, une réflexion globale sur la modernisation des institutions de la V^e République. Ce Comité composé, également d'universitaires, de magistrats de l'ordre administratif, d'un parlementaire, a remis son rapport le 29 octobre 2007, il contenait 77 propositions tendant à permettre de mieux contrôler le pouvoir exécutif, à renforcer le Parlement, à conférer des droits nouveaux aux citoyens. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 en reprit une partie, laissant cependant de côté certaines, particulièrement emblématiques comme la réforme du corps électoral sénatorial, la limitation du cumul des mandats ou la suppression de la possibilité pour les anciens chefs de l'État de siéger au Conseil constitutionnel¹.

Ces questions ont notamment été reprises par la commission Jospin. Dans son rapport celle-ci préconise plusieurs réformes relatives à l'accession aux mandats politiques, mais aussi plusieurs autres relatives à l'exercice de ceux-ci.

¹ On pourrait également citer la Commission Coppens créé par Jacques Chirac en 2002 en vue de préparer la charte de l'environnement qui fut introduite dans la Constitution.

De même on peut citer le Comité Simone Veil créé par Nicolas Sarkozy en 2008 en vue d'examiner la possibilité d'inscrire dans le préambule de la Constitution un certain nombre de dispositions en vue de garantir l'égalité de l'homme et de la femme et d'assurer le respect de la diversité.

Plus récemment une Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, a été créée par un décret du 10 septembre 2010. Cette commission dirigée par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, a remis son rapport au président de la République le 26 janvier 2011. Le Gouvernement s'en inspira partiellement pour rédiger deux projets de loi relatifs à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, en juillet 2011. Aucun ne fut inscrit à l'ordre du jour des assemblées.

Le rapport Jospin

1. Une accession aux mandats réformée

L'accession aux mandats politiques se fait à travers l'élection. Ce sont donc les élections présidentielles aussi bien que les élections législatives et sénatoriales qui font l'objet de propositions de réforme de la part de la Commission Jospin.

1.1. Une élection présidentielle « modernisée »

Le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle ont constaté un certain nombre de problèmes lors des dernières élections présidentielles. Ils n'étaient d'ailleurs pas les seuls, tant ces difficultés ont pu être constatées et condamnées par de nombreux acteurs ou observateurs de la vie politique.

C'est la raison pour laquelle le Président de la République, a précisé, dans la lettre de mission de la commission, qu'elle « *s'emploiera, en premier lieu, à définir les conditions d'un meilleur déroulement de l'élection présidentielle. Elle se prononcera notamment, à ce titre, sur la pertinence du système actuel de parrainage des candidats, sur les modalités de financement de la campagne et sur les règles applicables à l'expression des candidats dans les médias* ».

1.1.1. Le parrainage

Dès le début de la Cinquième République, les candidatures à l'élection présidentielle devaient être parrainées. Cent élus étaient nécessaires jusqu'en 1976, date à laquelle ce nombre fut porté à 500. Cette réforme avait été provoquée par le nombre important de candidats en lice lors de l'élection de 1974. Avec le temps ce système a été régulièrement mis en cause par les candidats du Front national, voire des partis trotskystes qui y ont vu un moyen de les empêcher de se présenter au suffrage des électeurs. Marine Le Pen, a déposé un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État et présenté une Question Prioritaire de Constitutionnalité sans succès.

Certes le système présente quelques inconvénients. Les grands partis peuvent facilement mobiliser leurs élus ce que ne peuvent évidemment pas les candidats indépendants de plus les signataires sont à 75% des maires et 57% sont des maires de communes de moins de 1000 habitants. Bien sûr, ils sont tout autant légitimes que les autres, dans la mesure où ils sont élus au suffrage universel comme eux, mais placer le choix d'un candidat à l'élection du plus haut magistrat de l'Etat entre les mains d'un tel collège ne paraît pas forcément évident.

Le Comité Balladur avait proposé en son temps de substituer au système de parrainage une pré-sélection des candidats par un collège de 100 000 élus. Ce n'est pas cette solution qu'ont retenue les membres de la Commission Jospin, puisqu'ils préconisent certes, la suppression du parrainage des élus, mais son remplacement par un parrainage des citoyens.

« Il s'agit de sortir du cadre très « notabilisé » institué par la V^e République et de rendre les citoyens présents dès le point de départ de l'élection » a insisté l'ancien Premier ministre lors d'une conférence de presse.

En tout cas, cette proposition va dans le sens de l'évolution de la vie politique, puisque l'on constate de plus en plus l'émergence des citoyens au détriment des partis politiques dans divers processus électoraux. Ainsi, le succès des primaires ouvertes organisées en vue de choisir le candidat socialiste aux élections présidentielles témoigne de cette évolution.

Reste à déterminer les modalités du système et d'abord le nombre de signatures requis. Il a été fixé à 150.000, c'est-à-dire environ 0,33 % des électeurs inscrits. Ce seuil semble conforme à la moyenne observée dans les Etats de l'Union européenne (Portugal, Pologne, Lituanie) ayant adopté un mécanisme de parrainage citoyen.

Les signatures devraient émaner d'au moins 50 départements ou collectivités d'outre-mer, sans que l'un ou l'autre ne puisse fournir plus de 5 % des parrainages, soit 7 500 signatures. Chaque électeur

Le rapport Jospin

recevrait un formulaire de parrainage. Le dépouillement et le contrôle relèveraient des préfectures avant d'être validés par le Conseil constitutionnel. Les parrainages ne seraient pas publics.

Un tel système n'a pas que des avantages. Selon le Professeur Jan, « *La proposition cède aux sirènes des minorités sans garantie aucune quant à la présentation des candidats des partis politiques représentatifs et à l'éradication des figurants.* »

1.1.2. Le financement

L'Etat assure une partie du financement dans les conditions suivantes :

- les candidats ayant obtenus plus de 5% des suffrages exprimés sont remboursés de leurs dépenses dans la limite de la 47,5 %, du plafond de dépenses, soit 8,82 millions d'euros.

- les candidats ayant obtenus moins de 5% des suffrages exprimés ne sont remboursés que dans la limite de 4,75 % du plafond soit 882 000 euros, soit dix fois moins. Dans les deux cas, une avance de 153 000 euros est fournie.

Ce système peut paraître moins injuste que celui des élections législatives où les candidats ayant obtenu moins de 5% des suffrages exprimés ne reçoivent aucune aide.

Toutefois, un tel système engendre un effet de seuil trop important. Un candidat qui obtient 5,1% des suffrages est remboursé à 47,5% du plafond, alors que celui qui a obtenu 4,9 % des suffrages l'est à 4,75 %. La Commission propose d'instaurer une série de tranches espacées de 2 points, de 0 % à plus de 20 %, avec un taux de remboursement variant de 6 % à 46 % du plafond.

1.1.3. Le calendrier

Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, l'élection présidentielle se déroule tous les cinq ans. Plus précisément, le mandat présidentiel se termine cinq ans après la proclamation des résultats de l'élection par le Conseil Constitutionnel. La date de l'élection est fixée par le Gouvernement, elle doit être comprise entre 20 et 35 jours avant l'expiration du mandat.

Depuis le décès de Georges Pompidou, le 2 avril 1974, l'élection présidentielle se déroule en mai. Quant au mandat des députés, il se terminait en mars tous les cinq ans. Or, en 2002, en raison de la dissolution de 1997, les deux élections, présidentielles et législatives, devaient avoir lieu à quelques mois d'intervalle.

Ainsi, les deux mandats étaient-ils couplés. Mais, les élections législatives devaient être organisées en mars et les présidentielles en mai. La logique de la V^e privilégiant le Président, l'ordre des élections devait être inversé. Et c'est ce qui s'est passé. Le mandat des députés a été rallongé de quelques mois, faisant passer le renouvellement de l'Assemblée nationale après l'élection présidentielle. Les élections législatives se déroulent donc dans la foulée des élections présidentielles. Ce calendrier résulte par conséquent de l'instauration du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral.

Ce nouveau calendrier a eu des conséquences dont on a pu mesurer l'importance lors des deux dernières élections présidentielles.

La première conséquence est d'ordre institutionnel. Elle se traduit par une instrumentalisation du Parlement dans la mesure où l'élection des députés doit permettre de donner au Président qui vient d'être élu, une majorité parlementaire. En d'autres termes, par l'élection des députés il s'agit simplement et seulement de confirmer le choix opéré quelques semaines plus tôt lors des présidentielles.

La seconde conséquence est d'ordre électoral et découle de la première. Si les élections législatives ne servent qu'à confirmer le choix présidentiel, à quoi bon se déplacer peuvent penser un certain nombre d'électeurs. Et en effet, on constate une augmentation très importante du taux d'abstention lors des législatives depuis 2007, 40% au deuxième tour en 2007, plus de 46% au deuxième tour en 2012.

Le rapport Jospin

Face à une telle situation diverses solutions étaient possibles. Soit on revenait sur l'inversion du calendrier ce qui ne semble pas conforme à la logique de la Cinquième, ni à la volonté de Lionel Jospin, qui premier ministre, en mai 2001 a été à l'origine du nouveau calendrier électoral.

Une autre solution consiste à rapprocher plus encore les deux élections. Ainsi, le Comité Balladur proposait-il d'organiser le premier tour des élections législatives le jour du second tour de l'élection présidentielle. D'autres aujourd'hui préconisent une simultanéité totale des deux élections.

Si la Commission n'est pas allée jusque là, elle propose cependant deux modifications.

Tout d'abord elle suggère de réduire le délai entre les deux élections, de deux à trois semaines contre cinq actuellement.

Ensuite, elle propose d'avancer les élections présidentielles et législatives de deux mois. La fin du mandat présidentiel serait ainsi fixée au deuxième dimanche de mars. Le nouveau gouvernement pourrait ainsi engager ses premières réformes plus rapidement.

Cette solution est proche de celle que le Comité Vedel avait proposé en 1993, qui visait à modifier ainsi l'article 6 de la Constitution relatif au Président de la République « *son mandat prend fin le 15 mars de la septième année suivant l'élection* »

La Commission préconise par ailleurs d'unifier l'heure de fermeture des bureaux de vote à 20 heures afin d'éviter la diffusion prématurée des résultats.

Cette proposition, avait déjà été évoquée après le scrutin présidentiel par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale et par la Commission des sondages, ainsi que par le Conseil constitutionnel. Elle avait attiré les foudres de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

1.2. Une élection législative « proportionnaliste »

1.2.1. Une dose limitée de proportionnelle

Depuis la première présidence de François Mitterrand, il est question de l'« *instillation* » d'une dose de proportionnelle dans le scrutin majoritaire. Il faut dire qu'en 1986, François Mitterrand est allé bien au-delà de l'« *instillation* » puisque c'est la proportionnelle intégrale qui a été mise en place. Depuis, on est revenu au traditionnel scrutin majoritaire à deux tours. Mais, la question de la proportionnelle a toujours été posée et débattue ici et là et surtout lors des campagnes électorales.

C'est ainsi que dès le 25 juin 1992 était installée une Commission de réforme du mode de scrutin présidée par le Doyen Georges Vedel qui rendit son rapport en février 1993 en proposant diverses possibilités d'introduction d'une part de proportionnelle dans le scrutin des législatives. Le Comité Balladur quant à lui retenait dans sa proposition n° 62 l'introduction « *d'une part de proportionnelle pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale (20 à 30 sièges) pour assurer la représentation des formations politiques minoritaires* »

En conséquence, la commission Jospin était attendue sur le mode de scrutin législatif, d'autant plus que le Président de la République s'était prononcé pendant la campagne électorale pour l'introduction d'une dose de proportionnelle. Mais quelle dose de proportionnelle et comment, par quel système ? La réponse de la Commission est sans ambiguïté. Elle ne souhaite pas « *remettre en cause les acquis du fait majoritaire* » : « *Favoriser la constitution d'une majorité claire, afin d'assurer la stabilité gouvernementale, tel est le premier objectif qui doit être assigné au mode de scrutin* » pour les élections législatives.

Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours doit donc être maintenu pour la plus grande partie des députés, mais un nombre limité (« *10 % au plus, soit 58 députés* ») devraient être élus à la proportionnelle. Le nombre total de députés restant le même. Il est limité par la Constitution à 577.

Le rapport Jospin

1.2.2. Deux scrutins indépendants

L'introduction d'une dose de proportionnelle entraînerait des modifications importantes des modalités de l'élection législative. En particulier elle aurait pour conséquence la mise en place de deux scrutins indépendants.

Pour les 58 élus à la proportionnelle, l'élection aurait lieu à un tour de scrutin, dans une circonscription nationale unique, sans exigence de seuil. Ce qui signifie que la plus petite des listes serait assurée de disposer d'un siège.

D'autre part comme les deux scrutins sont totalement indépendants, les listes présentes au scrutin proportionnel n'auraient aucun lien avec les candidats de l'autre scrutin, majoritaire celui-là. Ainsi un tout petit parti ne présentant aucun candidat au scrutin majoritaire pourrait faire acte de candidature en étant sûr de disposer d'un siège.

Là encore, on ne peut que constater avec le professeur Jan déjà cité que la Commission « *cède aux sirènes des minorités sans garantie aucune quant à la présentation des candidats des partis politiques représentatifs et à l'éradication des figurants* ».

Mais de plus, la Commission précise que les candidats au scrutin majoritaire ne peuvent être également candidats au scrutin proportionnel. Ce dernier ne doit pas, dans l'esprit des membres de la Commission, être un scrutin de « rattrapage » pour les battus du scrutin majoritaire.

Enfin, du côté des électeurs, chacun disposerait de deux voix, l'une pour le scrutin majoritaire, l'autre pour le scrutin proportionnel. Ce système permettrait à chaque électeur de nuancer son vote comme le précise le rapport dans la mesure où le choix d'un candidat au scrutin majoritaire n'indique pas nécessairement une adhésion partisane, puisque cet électeur pourrait avec son deuxième bulletin se prononcer pour un autre parti. Ce qui dans une certaine mesure aurait pour effet d'accentuer un phénomène électoral qui se développe depuis quelques années déjà à savoir, la volatilité de l'électorat.

Même si sur le plan juridique l'existence de deux sortes de députés ne pose pas de problème, il n'en demeure pas moins que politiquement parlant, il y aura les députés qui se seront battus dans leur circonscriptions, qui auront œuvré pour faire avancer des dossiers, qui auront soutenu des projets locaux, bref qui se seront implantés, alors que d'autres, élus avant d'être effectivement élus puisque choisis par leur parti pour figurer sur les listes en bonne place seront souvent des battus d'autres élections que l'on recase à titre de consolation.

1.2.3. Un nouveau découpage électoral

Dans la mesure où le nombre de députés doit rester inchangé, l'introduction d'une dose de proportionnelle entraînera un redécoupage des circonscriptions. On passera en effet de 577 circonscriptions à 519. En conséquence, les circonscriptions seront plus larges.

Actuellement, on compte un député pour 120.000 habitants à peu près. Dans le nouveau système, il faudra créer des circonscriptions de 150.000 habitants. Or, ce sont, selon M. Marleix l'ancien ministre chargé du découpage électoral de 2009 « *les circonscriptions les plus rurales, traditionnellement les plus à droite, qui feront les frais de ce redécoupage* »

Pour éviter les critiques inhérentes à tout découpage électoral, la Commission envisage une méthode de répartition « *plus équitable sur le plan démographique* ».

1.3. Une élection sénatoriale plus représentative

En 1998, Lionel Jospin, Premier ministre, qualifiait le Sénat « *d'anomalie parmi les démocraties* ». Ce qu'il reprochait principalement à la vénérable institution, c'était son mode d'élection. Dans ces conditions il est peu étonnant que la Commission qu'il présidait ait proposé de rendre cette élection plus représentative. Et ce de deux manières.

Le rapport Jospin

1.3.1. La limitation du poids des communes dans le collège électoral

Selon l'article 24 de la Constitution, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Les sénateurs sont donc élus par les élus des collectivités territoriales. Dans chaque département, les sénateurs sont élus par un collège électoral lui-même formé d'élus de cette circonscription : députés, conseillers régionaux, conseillers généraux, délégués des conseils municipaux.

Ce système n'assure pas selon la Commission une « juste représentation des différentes collectivités territoriales ». Les délégués des communes au nombre total de 142.000 sur 148.000 constituent donc 96% des collèges électoraux. Le « Grand conseil des communes de France » cher à Léon Gambetta est donc toujours d'actualité. La Commission estime que non seulement les communes sont surreprésentées par rapport aux départements et aux régions, mais aussi que les petites communes rurales le sont également par rapport aux grandes communes urbaines.

C'est pourquoi, le rapport propose d'assurer une représentation plus juste des collectivités territoriales au Sénat en pondérant les voix des grands électeurs.

La Commission écarte en effet la solution qui consisterait à augmenter le nombre de représentants des départements et des régions car son principe a été censuré par le Conseil constitutionnel en 2000. Aussi le rapport précise-t-il que le vote des représentants des régions, des départements et des grandes villes serait affecté d'un coefficient de 1 à 15.

D'autre part la présence de représentants des établissements publics de coopération serait nécessaire, mais impliquerait une révision de la Constitution, alors que celle des députés est proscrite. Enfin, il est proposé que l'Assemblée des Français de l'étranger qui élit les sénateurs représentant les Français expatriés soit élargie dans sa composition.

1.3.2. La limitation du scrutin majoritaire

La particularité de l'élection des sénateurs consiste aussi dans le fait que le mode de scrutin utilisé peut être soit le scrutin majoritaire soit la représentation proportionnelle. Le scrutin majoritaire étant réservé aux petits départements, la proportionnelle aux grands. Mais quels sont les critères précis. Ils ont évolué avec le temps.

Depuis la loi du 30 juillet 2003, le scrutin majoritaire est utilisé dans les départements qui élisent moins de quatre sénateurs et la proportionnelle dans ceux qui élisent quatre sénateurs ou plus.

Le rapport propose de revenir au système que Lionel Jospin, Premier ministre avait mis en place à savoir, la proportionnelle à partir de trois sénateurs. Cette extension du scrutin proportionnel concernerait 25 départements. Ainsi, sur les 348 sénateurs, 255 seraient ainsi élus soit 73 %.

De plus, la Commission estime qu'il faudrait passer de collèges électoraux départementaux à des collèges régionaux.

Enfin, il est suggéré d'abaisser l'âge minimum d'éligibilité à 18 ans. Traditionnellement, les candidats devaient avoir au moins 35 ans révolus, mais depuis la réforme introduite par la loi du 30 juillet 2003, l'âge minimum d'éligibilité a été abaissé à 30 ans. Il est aujourd'hui, depuis la loi organique du 11 avril 2011, de 24 ans. Si cette réforme était adoptée, l'accession à tous les mandats électoraux pourrait se faire à partir de 18 ans.

2. Un exercice des mandats transformé

La Commission Jospin insiste dans son rapport sur plusieurs questions. Selon elle, le cumul des mandats doit être limité à tous les niveaux, les conflits d'intérêts doivent être mieux encadrés et le statut pénal du Président de la République et des ministres doit être transformé.

Le rapport Jospin

2.1. Le cumul de mandats limité

La Commission était attendue sur la question du cumul des mandats. On sait que Lionel Jospin, était un farouche partisan de la limitation du cumul des mandats. C'est lui qui, Premier ministre avait exigé, avec plus ou moins de succès que ses ministres abandonnent leur fonction de maire ou de président de Conseil général ou régional. Quant au cumul de mandats des parlementaires, la question semblait réglée, du moins pour les parlementaires socialistes puisque leur parti en avait limité la possibilité.

2.1.1. Le cumul des mandats des ministres

L'article 23 de la Constitution précise que « *Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire* ».

Par cette mesure les constituants, voulaient mettre en place une « *séparation effective des pouvoirs* » que préconisait la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 afin d'éviter la déformation du régime parlementaire en régime d'assemblée. Pourtant cette règle allait à l'encontre d'une tradition du régime parlementaire selon laquelle les ministres sont non seulement issus du Parlement mais continuent d'exercer leur mandat, c'est à dire votent au Parlement.

Aujourd'hui cette impossibilité de cumuler les deux mandats va de soit, mais semble limitée puis qu'elle ne concerne pas les mandats locaux. Or nombreux sont les ministres qui non seulement exercent des mandats de conseillers municipaux, généraux, régionaux, mais surtout qui exercent des fonctions exécutives de maire, président de Conseil généraux ou régionaux.

Le Comité Vedel, comme le Comité Balladur avaient recommandé d'interdire tout cumul entre une fonction ministérielle et un mandat et une fonction exécutive locale. La Commission Jospin leur emboîte le pas. Elle justifie sa recommandation de deux manières.

D'abord sont mises en avant l'importance et la lourdeur de la charge ministérielle qui exige « *un engagement constant de son titulaire* ». Ensuite, le rapport souligne les exigences des fonctions locales qui n'ont cessé de se développer avec la décentralisation.

Une telle réforme ne pourra se faire sans une révision de la Constitution, ce qui ne sera pas le cas de la limitation du cumul des mandats des parlementaires.

2.1.2. Le cumul des mandats des parlementaires

Longtemps, aucune limite n'était fixée au cumul de mandats que pouvait exercer un parlementaire. C'est la loi du 30 décembre 1985 qui vint restreindre timidement cette pratique puis, c'est la loi organique du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice qui comme son nom l'indique a fixé les règles qui s'appliquent actuellement.

Selon cette loi, tout mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de plus **d'un** des mandats ou fonctions suivants : (art. LO. 141 du Code électoral)

- conseiller régional ou général,
- conseiller de Paris,
- conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants
- conseiller à l'Assemblée de Corse,
- membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer.

Si le nombre de mandats pouvant être exercé par un député ou un sénateur est limité à un sauf une exception, rien n'est dit en ce qui concerne les fonctions exécutives locales et leur cumul avec le mandat de parlementaire. En conséquence, ce cumul là est autorisé. Et c'est ainsi que si 476 députés (82%) sont en situation de cumul, 340 (59%) exercent une fonction exécutive soit de maire soit de président de conseil général ou encore de président de conseil régional. Pour les sénateurs

Le rapport Jospin

la situation est semblable : 267 soit 77% cumulent plusieurs mandats, et 202 soit 58% sont également maire, président de conseil général ou régional.

Pour les uns, le cumul limite la disponibilité des parlementaires et renforce leur absentéisme, pour les autres il est nécessaire que les parlementaires aient un lien avec le local par l'intermédiaire d'un mandat et encore plus à travers l'exercice d'une fonction exécutive.

Le débat est ancien. Pourtant, le Comité Vedel a recommandé l'interdiction du cumul du mandat de parlementaire avec celui de président de conseil général ou régional et avec celui de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants. Il ne fut pas suivi. Lionel Jospin, Premier ministre a tenté de mettre en œuvre cette proposition, en vain. Plus tard, le Comité Balladur devait prendre position en ces termes :

«le Comité, conscient que le mandat unique constituerait une rupture avec des pratiques anciennes, (...) considère que le cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions locales non exécutives doit encore demeurer possible, sa conviction unanime est que le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, doit être proscrit et que notre pays doit, en toute hypothèse, s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique (Proposition n° 56).

La Commission Jospin s'est inscrite dans cette ligne. Si elle n'interdit pas l'exercice d'un mandat local « simple » par un parlementaire, elle propose l'interdiction de l'exercice d'une fonction exécutive et sur ce point elle va très loin puisque cette interdiction vise non seulement la fonction de maire, de président de conseil général ou régional, mais aussi celle de président d'un établissement public de coopération (communauté de commune, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole, syndicat de commune, syndicat mixte). Sont également visées les fonctions exécutives « secondaires » : adjoint au maire, conseiller municipal délégué, vice-président.

De plus, les fonctions dérivées sont également prises en compte. Il en va ainsi des fonctions de membre de conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, de sociétés d'économie mixte.

Qui plus est, le rapport demande que le cumul d'indemnités soit interdit. Jusqu'à présent le cumul d'indemnités était limité à une fois et demie l'indemnité parlementaire. Le surplus étant attribué par son bénéficiaire à des collaborateurs ou autres élus. En interdisant tout cumul d'indemnité, la Commission espère limiter le cumul de mandat « simple », qui lui, reste possible.

La Commission estime également que ce régime des cumuls doit s'appliquer de la même manière aux députés et aux sénateurs. Un certain nombre d'élus et d'observateurs pensaient que la situation des sénateurs était particulière au regard de cette question, dans la mesure où l'article 24 de la Constitution précise que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Mais, la Commission estime que l'on peut fort bien représenter les collectivités territoriales sans pour autant exercer une fonction exécutive ou un mandat local, d'ailleurs 22% des sénateurs sont dans ce cas.

Enfin, la question de la date d'entrée en vigueur de la réforme qui interviendrait par le biais d'une loi organique a été abordée. Elle devrait être non pas celle des prochaines élections législatives trop lointaines (2017), mais plutôt celle du prochain renouvellement des conseils municipaux (2014).

2.2. Les conflits d'intérêt encadrés

Afin de mieux lutter contre les conflits d'intérêt, le rapport propose « une stratégie globale » comme l'avait fait en son temps le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé. Plus précisément il propose d'introduire une définition claire du conflit d'intérêts dans le droit français qui pourrait être la suivante : « constitue un conflit d'intérêts une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Un double encadrement du conflit d'intérêt est suggéré.

Le rapport Jospin

2.2.1. Un encadrement ponctuel

La Commission Jospin estime que l'instauration d'un certain nombre d'incompatibilités pourrait prévenir des situations de conflit d'intérêt.

Ainsi, elle recommande de compléter l'article 23 de la Constitution selon lequel « *Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle* ». Il s'agirait d'élargir les incompatibilités à « *l'exercice de toute fonction de direction ou d'administration au sein d'un parti ou d'un groupement politique et de toute autre personne morale* »

En ce qui concerne les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels, il est proposé de leur étendre les règles d'incompatibilité applicables aux agents publics.

Le rapport préconise également que les parlementaires ne puissent devenir avocats en cours de mandat, que les anciens présidents de la République ne soient plus membres de droit du Conseil constitutionnel, et que le passage des ministres et des membres des cabinets dans le secteur privé soit davantage contrôlé.

Un autre instrument peut être utilisé selon le rapport : l'obligation de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités.

Une telle déclaration devrait être souscrite par tous les collaborateurs du Président de la République ainsi que par tous les membres des cabinets ministériels. Elle ne serait pas publiée, mais remise à l'Autorité de déontologie de la vie publique.

Cette obligation devrait également être souscrite dans les mêmes conditions par certains titulaires d'emplois supérieurs de l'Etat ainsi qu'aux responsables et aux membres des autorités administratives indépendantes.

Enfin, la Commission estime qu'il faudrait étendre aux ministres le contrôle par la Commission de déontologie de la fonction publique des départs vers le secteur privé et vers certains organismes publics et incriminer la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions gouvernementales.

2.2.2. Un encadrement institutionnel

L'encadrement des conflits d'intérêt peut se faire également par le biais d'institutions. Certaines existent comme la Commission de déontologie de la fonction publique dont on vient de voir que ses compétences pourraient être élargies. Une autre pourrait être créée, il s'agirait de l'Autorité de déontologie de la vie publique.

Cette institution déjà proposée par le rapport Sauvé, serait une autorité centrale qui couvrirait un réseau de déontologues que désignerait chaque administration.

Elle pourrait absorber la Commission pour la transparence financière de la vie publique et intégrer la Commission de déontologie de la fonction publique.

Elle serait formée de trois membres de droit : le Vice-président du Conseil d'Etat, le Premier président de la Cour de cassation et le Premier président de la Cour des comptes. Six autres membres viendraient compléter ces effectifs, il s'agirait de personnalités qualifiées en raison de leurs compétences en matière de déontologie dont deux seraient nommées par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat après audition par les Commissions compétentes des deux assemblées.

L'Autorité exercerait une fonction de consultation et de conseil auprès des administrations d'Etat dans la rédaction de chartes de déontologie.

Le rapport Jospin

Elle exercerait également un contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités précédemment évoquées.

Enfin un dispositif «*d'alerte éthique*» permettrait à toute personne qui identifierait une situation de conflit d'intérêts de saisir l'Autorité de déontologie.

2.3. Le statut juridictionnel du Président et des ministres «*normalisé*»

2.3.1. La suppression de l'inviolabilité du Président pour les actes accomplis hors fonction

L'ancien article 68 de la Constitution n'évoquait pas explicitement la responsabilité pénale du Président de la République. De plus, il distinguait les actes accomplis dans l'exercice des fonctions des autres, ce qui pouvait laisser place à une éventuelle responsabilité pénale dans ce dernier cas. Face à cette incertitude, le Conseil Constitutionnel, puis la Cour de Cassation ont tranché. Dans sa Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, le juge constitutionnel a, certes, exclu la responsabilité pénale du Président de la République pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions établissant ainsi une véritable immunité. Mais, s'agissant des actes commis en dehors de ses fonctions ou antérieurs à ses fonctions, le Conseil Constitutionnel reconnaît au Président de la République un privilège de juridiction puisque seule, selon lui, la Haute Cour de Justice pourrait le juger dans un tel cas.

Quelques mois plus tard, la Cour de cassation a été amenée à se prononcer sur cette question en prenant le soin de montrer qu'elle n'était pas liée par la décision du Conseil Constitutionnel, car celle-ci n'avait qu'une autorité relative. Dans son arrêt n° 481 du 10 octobre 2001 la Cour de Cassation, en assemblée plénière, reconnaît que le Président de la République bénéficie d'une immunité totale, mais temporaire. Totale, parce qu'il ne peut «*être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ; il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître en tant que témoin prévue par l'article 101 du Code de procédure pénale (témoin-assisté), dès lors que cette obligation est assortie (...) d'une mesure de contrainte par la force publique et qu'elle est pénalement sanctionnée*». Mais cette immunité cesse avec le mandat présidentiel. Un mois après la fin de celui-ci, les poursuites contre l'ancien Président redeviennent possibles, dans les conditions du droit commun.

Devant le trouble engendré par ces décisions, et pour trancher définitivement cette question du statut pénal du Président de la République, le candidat Chirac, lors des élections présidentielles de 2002 a promis de réviser la Constitution. Elu, il réunira le 4 juillet 2002 une Commission présidée par le Professeur Avril, chargée de proposer une solution. Le rapport de cette Commission, remis le 12 décembre 2002 au Président de la République a servi de base à la révision de la Constitution qui n'interviendra qu'à la fin du septennat. (Loi constitutionnelle du 23 février 2007).

C'est désormais l'article 67 de la Constitution qui fixe le statut pénal du président. Celui-ci est quasiment identique à ce que la Cour de cassation avait prévu. Il conduit à une irresponsabilité pénale totale pendant l'exercice du mandat, mais un mois après la fin de celui-ci, l'ancien Président peut être entendu par la justice, voire poursuivi et condamné. C'est dans ces conditions que le 15 décembre 2011, Jacques Chirac, a été déclaré coupable de «*détournement de fonds publics*» et d'«*abus de confiance*», ainsi que de «*prise illégale d'intérêt*» par le Tribunal correctionnel de Paris. L'ancien Président a été condamné à deux ans de prison avec sursis dans une affaire d'emplois fictifs de la ville de Paris qui remontait aux années 1990. Il était alors maire de la capitale. Le parti socialiste et d'autres formations ont estimé que le système en question présentait trop d'inconvénients et qu'en conséquence il fallait le modifier à nouveau. C'est ce que le candidat Hollande a annoncé durant la campagne électorale.

La Commission Jospin préconise la distinction entre les actes détachables de la fonction présidentielle et les autres. Pour les premiers, le Président de la République sera un justiciable presque ordinaire. La fin de l'inviolabilité du Président pour des incriminations pénales ou des

Le rapport Jospin

actions civiles sans rapport avec sa fonction est toutefois agrémentée d'un filtre pour empêcher les actions dilatoires et manifestement abusives.

2.3.2. La mise en place d'une procédure et de règles de compétence particulières

Afin d'éviter ces actions dilatoires, une procédure et des règles de compétence particulières sont prévues.

Une commission d'examen préalable serait créée. Elle comprendrait trois membres de droit : le Vice-président du Conseil d'Etat, le Premier président de la Cour de cassation et le Premier président de la Cour des comptes ainsi que trois membres désignés par les précédents.

Cette commission serait saisie soit par des particuliers avant le dépôt d'une plainte, soit par le procureur. Elle aurait pour mission d'examiner si les plaintes concernent bien des actes détachables de la fonction présidentielle et si c'est le cas s'il ne s'agit pas de plaintes infondées ou abusives. Mais au cas où les poursuites seraient possibles ce serait le droit commun qui s'appliquerait tant au niveau de l'instruction qu'à celui du jugement.

Toutefois, sur le plan des compétences territoriales, la Commission estime qu'il faudrait faire une exception. Ce serait en effet le Tribunal de grande instance de Paris qui serait compétent en raison d'abord de son emplacement qui correspond à la résidence administrative du Président mais surtout en raison de son organisation en pôles d'instruction et en chambres correctionnelles spécialisées.

Si ce système était mis en place, la Commission estime qu'il faudrait affirmer le caractère politique de la procédure de destitution du Président de la République instaurée par l'article 68 de la Constitution. A cette fin, le Parlement constitué en Haute Cour qui se prononce sur la destitution devrait être désigné par les termes suivants : « *le Parlement réuni en Congrès* ».

2.3.3. La suppression de la Cour de justice de la République pour les ministres

De la même manière que le statut pénal du Président doit être banalisé ou normalisé, celui des ministres doit l'être également selon le rapport.

Les ministres bénéficient d'un privilège de juridiction pour les faits accomplis dans l'exercice des fonctions : ils relèvent d'une juridiction spéciale : la Cour de justice de la République

Créée par la loi constitutionnelle du 19 juillet 1993 et mise en place par l'ordonnance du 23 novembre 1993, la Cour de justice de la République est composée de douze parlementaires : 6 députés et 6 sénateurs élus par leur assemblée après chaque renouvellement (5 ans à l'Assemblée nationale, 3 ans au Sénat). Elle comprend également 3 magistrats professionnels issus de la Cour de Cassation dont un assure la présidence de la Cour.

Elle remplace la Haute cour de justice qui jusque là était compétente pour juger le Président de la République mais aussi les ministres. Cependant elle ne pouvait pas être saisie par les victimes. C'est pourquoi, à la suite de « l'affaire du sang contaminé » et du scandale provoqué par la décision de la commission des requêtes de ne pas poursuivre les ministres impliqués, la Cour de justice de la République fut créée et une procédure plus favorable aux victimes fut mise en place.

La Commission suggère la suppression de cette juridiction exceptionnelle. Ainsi, ceux-ci seraient traités comme n'importe quels citoyens. Le besoin d'égalité devant la justice si souvent mis en avant ces derniers temps serait pleinement satisfait par ce nouveau système.

* *

*

Le Président de la République s'est engagé à mettre en œuvre ces propositions au début de l'année prochaine. Il reste à voir ce que les parlementaires retiendront de ce rapport.

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

UNE ELECTION PRESIDENTIELLE MODERNISEE

- « Parrainage citoyen » des candidats à l'élection présidentielle
- Modification des règles de remboursement public des dépenses électorales
- Substituer la règle de l'équité à celle de l'égalité pour les temps de paroles des candidats pendant la période 'intermédiaire'
- Fermeture de tous les bureaux de vote à 20H00 en métropole
- Avancer de deux mois la tenue de la présidentielle et des législatives
- Réduire de une à deux semaines le délai entre la présidentielle et les législatives, actuellement de cinq semaines.

UN PARLEMENT PLUS REPRESENTATIF

- Election de 10% des députés à la proportionnelle
- Réformer les modalités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger
- Eviter les seconds tours à un seul candidat dans le cadre du scrutin majoritaire
- Assurer une représentation plus juste des collectivités territoriales au Sénat par une pondération des voix des grands électeurs et retirer les députés du collège électoral
- Etendre le recours au scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs
- Abaisser à 18 ans l'âge minimal d'éligibilité au Sénat
- Inciter au respect de la parité en renforçant le dispositif de modulation des aides financières aux partis politiques

UN EXERCICE DE RESPONSABILITE EXEMPLAIRE

- Interdire le cumul de fonctions ministérielles avec tout mandat local.
- Rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple
- Un statut juridictionnel du Chef de l'Etat et des ministres 'plus respectueux du principe d'égalité'

UN STATUT JURIDICTIONNEL DU CHEF DE L'ETAT ET DES MINISTRES PLUS RESPECTUEUX DU PRINCIPE D'EGALITE

- Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République en matière pénale
- Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République en matière civile
- Supprimer la Cour de justice de la République
- Mieux affirmer le caractère politique de la procédure de destitution du Président de la République

UNE STRATEGIE GLOBALE DE PREVENTION DES CONFLITS D'INTERET

Le rapport Jospin

- Renforcer le régime des incompatibilités
- Prévoir une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités
- Prévoir une obligation légale de donner un mandat de gestion du patrimoine mobilier
- Etendre aux ministres le contrôle des départs vers le secteur privé et vers certains organismes publics et incriminer la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions gouvernementales
- Les ex-présidents ne seraient plus membres de droit du Conseil constitutionnel
- Créer une autorité de déontologie de la vie publique
- Etendre aux collaborateurs de cabinets les règles d'incompatibilité applicables aux agents publics
- Supprimer la catégorie des membres de droit au Conseil Constitutionnel

LES MEMBRES DE LA COMMISSION.

M. Lionel Jospin, ancien Premier ministre, est nommé président de la commission

Sont nommés membres de la commission :

M. Olivier Schrameck, président de section au Conseil d'Etat ;

Mme Chantal Arens, présidente du tribunal de grande instance de Paris ;

Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ancienne ministre ;

Mme Julie Benetti, professeure à l'université de Reims ;

M. Jean-Claude Casanova, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politiques ;

M. Jean-Pierre Duport, préfet de région honoraire ;

M. Jean-Louis Gallet, conseiller à la Cour de cassation, vice-président du Tribunal des conflits ;

Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'inspection générale des finances ;

Mme Wanda Mastor, professeure à l'université Toulouse-I ;

M. Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur à l'université Bordeaux-IV ;

Mme Agnès Roblot-Troizier, professeure à l'université d'Evry ;

M. Dominique Rousseau, professeur à l'université Paris-I ;

Mme Hélène Ruiz-Fabri, professeure à l'université Paris-I.

Est nommé rapporteur général de la commission : M. Alain Ménéménis, conseiller d'Etat.