

Conférence

DROIT CONSTITUTIONNEL

La Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique¹

Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN

*Professeur de droit public à l'Université Montesquieu Bordeaux IV
Membre de la Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique
Déontologue de l'Assemblée nationale*

Vous avez entendu parler de cette commission. Il est assez classique d'installer ce type de commission d'experts sur laquelle s'appuient les uns et les autres. François Mitterrand avait déjà institué une commission présidée par le Doyen Vedel dont il est finalement sorti peu de choses. Le comité Balladur, institué par Nicolas Sarkozy en 2007, avait fait 77 propositions, dont à peine la moitié a été suivie. Jacques Chirac, quant à lui, avait institué une commission à la fin de son second mandat sur un sujet bien spécifique (avec une mission constitutionnelle). François Hollande a décidé de renouer avec cette tradition initiée par François Mitterrand et a donc décidé de créer cette commission, *via* son ancien mentor Lionel Jospin, ancien Premier ministre. Je voudrais ici très simplement évoquer avec vous quelques propositions faites par cette commission.

Cette commission, vous le savez, a été nommée par François Hollande. Elle comprenait quatorze membres : sept hommes et sept femmes. François Hollande a respecté la parité et notamment sept universitaires professeurs de droit et sept non-universitaires parmi lesquels deux anciens responsables politiques : Lionel Jospin et Roselyne Bachelot, personnes volontairement « retirées de la vie politique » ; Lionel Jospin, pour des raisons que chacun sait, suite à l'événement de 2002, et Roselyne Bachelot pour se consacrer à d'autres activités. Deux juristes de l'ordre judiciaire, le président du tribunal de grande instance de Paris, le vice-président du tribunal des conflits, un conseiller d'État, et le président du conseil supérieur de l'audiovisuel. Également un haut fonctionnaire en activité, le chef de l'inspection des finances et ancien préfet. Cette commission était très démocratique, ce qui a

¹ Conférence présentée à l'Université de La Réunion le 19 février 2013. Nous remercions M. Josselin RIO, étudiant du Master II droit public, pour avoir retranscrit les propos du Professeur Mélin-Soucramani. Le style oral de l'intervention a été conservé, mais l'équipe éditoriale s'est autorisée quelques retouches formelles, inévitables et nécessaires à la clarté du propos et à une lecture plus fluide de celui-ci.

été l'objet de discussions, de critiques. Mais c'est un choix volontaire : la commission ne voulait aucun parlementaire. Le Président de la République et Lionel Jospin ont considéré que les parlementaires n'allaient pas se tirer une balle dans le pied. Roselyne Bachelot utilisait toujours une expression (elle l'a répétée trois fois donc ça a fini par rentrer dans ma tête) : « *On n'a jamais vu des dindes fêter Noël* ». C'est vrai, donc, que l'idée est passée en force, quitte à déplaire aux parlementaires ; vous l'avez remarqué, nous avons tenu le coup et c'était inévitable.

Comment a travaillé cette commission ? Elle s'est réunie le 25 juillet 2012 pour la première fois et, ensuite, elle a travaillé jusqu'au tout début du mois de novembre ; puis elle a remis le résultat final de ses travaux, le rapport final au Président de la République le 9 novembre.

Le rapport a été repris en quasi-totalité. Le Président de la République a donné une grande conférence de presse le 14 novembre 2012 au cours de laquelle il a indiqué qu'il reprenait l'ensemble des propositions qui sont contenues dans ce rapport.

Depuis lors, les choses ont un petit peu bougé puisqu'au moins une proposition a été abandonnée. Ça ne me pose pas problème personnellement puisque c'est la proposition à laquelle j'étais le moins attaché. Une proposition clairement explicitement abandonnée et, pour les autres, le calendrier n'a pas changé, sauf pour la limitation du cumul des mandats des parlementaires qui fait l'objet de nombreuses discussions.

Il s'agit de la proposition sur le parrainage des candidats à l'élection présidentielle sur laquelle on reviendra plus loin.

Pour ce qui est de la méthode de travail, je voudrais vous éclairer un petit peu, de manière assez classique, d'une part, et de manière originale, d'autre part. Ce qui était classique, c'est qu'on a travaillé à partir de documentation de base, les universitaires ne baignent pas nécessairement dans ces sujets de manière quotidienne, mais surtout on a été assisté par une équipe de rapporteurs. Ils étaient six, encadrés par un conseiller d'État. Ces six rapporteurs étaient pour l'essentiel maître des requêtes au Conseil d'État, les jeunes pousses brillantes du Conseil d'État, trois maîtres des requêtes, un administrateur à l'Assemblée nationale, un administrateur du Sénat et un magistrat judiciaire en détachement au Conseil d'État. Que faisaient ces jeunes sous la houlette du Conseiller d'État ?

Ils préparaient nos séances, ils se renseignaient sur le sujet, sur l'état de la législation, de la réglementation, sur des points de droit comparé que la question nécessitait, des études statistiques. Ces six personnes et le Conseiller d'État qui les dirigeait étaient en détachement pour la période de trois mois et ils ont travaillé sans compter leurs heures de travail. À la fin, c'était quasiment du travail jour et nuit. Ils nous aidaient à la préparation des séances en amont ; ensuite, nous avons

une discussion, trois journées par semaine. Lors des séances de travail, chacun d'entre nous avait l'occasion d'émettre des propositions sur le sujet que nous avons choisi de traiter. Nous avons listé les sujets et nous choisissons le sujet que nous voulions traiter. Ensuite, sur chaque sujet, on essayait d'examiner toutes les propositions possibles. Ensuite, les jeunes conseillers listaient l'ensemble des propositions que nous avons évoquées.

Les rapporteurs intervenaient aussi bien à ce stade puisqu'ils listaient le contenu de nos discussions et ils nous restituaient généralement le lendemain le compte rendu de nos discussions.

Nous abordions ces discussions progressivement et au final c'est ce qui a donné ce rapport, fruit d'un travail continu, soutenu, assez difficile, surtout que, durant les premières séances, étant donné le nombre de propositions. Lorsqu'on travaille en groupe, lorsqu'on organise une équipe de recherche, dans l'administration, dans les facultés, il faut du temps pour s'organiser, pour se connaître, pour parvenir simplement à se cadrer, se comprendre, de prendre des décisions.

Le mode de fonctionnement était assez classique, mais ce qui l'était moins, c'est le choix d'une commission plutôt composée d'experts. On avait fait le choix volontaire de ne pas auditionner de parlementaires. De n'auditionner personne. [...] Considérant que, sur la plupart des sujets que nous avons retenus, nous devons rester dans notre rôle d'expert, nous faisons des propositions qui nous paraissent les moins mauvaises, et possibles juridiquement. Après, il y avait le véhicule de la proposition : est-ce que ça suppose une réforme par la voie constitutionnelle ? Par la voie organique ? On se contentait de ce travail juridique de proposition. De toute façon ce sera au Parlement de voter, de valider les projets que le gouvernement déposera.

Je dois vous dire aussi que, dans le rapport, il y a un certain nombre de choses qu'on ne dit pas. Une petite équipe des six rapporteurs a fait un travail de préparation des projets de réformes constitutionnelles, législatives, ces projets devant être présentés au Conseil des ministres le mercredi 27 février. La matrice de ces projets est prête et ce sont les rapporteurs qui ont préparé ces projets. C'est là l'originalité du travail de cette commission, cette commission s'est placée dans une perspective particulière, ce qui a fait l'objet de discussions parfois un peu âpres entre nous. D'ailleurs si certains ont lu le rapport, ça a donné lieu à deux opinions à l'issue du rapport, une opinion complémentaire de Jean-Claude Casanova, et séparée de celle de Dominique Rousseau (qui sont tous les deux professeur de droit constitutionnel). Dans cette opinion, ils reprennent l'idée selon laquelle la commission n'aurait pas fait preuve d'assez d'audace. Pourquoi ? Parce qu'il reste certains clivages sur certaines questions entre, disons, les puristes et les réalistes.

Parmi les puristes, on trouve souvent les professeurs de droit. Mais nous étions souvent ramenés à la raison par des réalistes, bien souvent les anciens responsables politiques ou les hauts fonctionnaires. Là-dessus, pas de grandes nouveautés.

On s'est inscrit dans une démarche un peu particulière, démarche réaliste qui consiste à faire des propositions de réforme possible. Lionel Jospin a utilisé plusieurs fois l'expression : il a commencé par dire que cette commission était une commission de « passage à l'acte ». L'idée c'est que cette commission s'inspire d'une démarche d'efficacité, de conclusion sur des sujets qui sont encore une fois largement bien connus des juristes et il y a aussi une forme d'idée de décision. L'idée c'est qu'on s'est inscrit dans une perspective réaliste et de réalisation et de proposition de solution. L'histoire nous dira si on a eu raison de s'inscrire dans cette démarche réaliste.

C'est sur le fond que le plus intéressant réside. C'est un rapport d'une centaine de pages, avec 35 propositions qui correspondent plus ou moins à ce qui était attendu. Le décret de nomination portait la lettre de mission qui résumait les sujets à aborder, mais cette lettre précisait aussi que nous pouvions aussi nous écarter des propositions qui étaient faites par le Président et faire toute proposition que nous jugions utile. Mais on est assez rarement sorti de ce qui était précisé à part la suppression des membres de droit.

Ces 35 propositions s'articulent en plusieurs blocs.

Premier bloc de proposition : la rénovation de la représentation politique.

Dans cette première partie, on a traité de l'élection présidentielle et de la représentativité du Parlement et surtout ce qui était le cœur du rapport, la deuxième partie : un exercice des responsabilités exemplaire. Cette commission qui a fini par s'appeler « commission de rénovation et de déontologie de la vie politique » a d'abord eu une première dénomination qui était « commission de moralisation de la vie publique française ». Ça a paru trop fort. Personnellement je n'avais pas de problème avec cette dénomination, mais je n'ai pas été spécialement déçu par la disparition de ce terme. Cependant, un certain nombre de personnes gardait en tête cette idée qu'il s'agissait d'une commission de moralisation (ça a été souligné lors des travaux).

De quoi parler ici ? Essentiellement, il s'agit de tout ce qui concerne l'élection présidentielle. Pour l'essentiel, la proposition la plus forte est celle qui a disparu et qui consistait à remplacer l'actuel système de parrainage du Président lors de l'élection présidentielle. Vous le savez : les candidats à l'élection présidentielle doivent être supportés par au moins 500 responsables politiques [ou locaux] : c'est le système du parrainage. Ce système est souvent décrié, en particulier parce qu'il mène à une multiplication des candidatures à l'élection présidentielle. Cette question a un impact sur l'accession par le candidat au second

tour lors de l'élection présidentielle. Donc, psychologiquement, cette question est assez intéressante.

Nous avons fait une proposition après une série de propositions alternatives : possibilité que le candidat soit présenté par les groupes représentés à l'Assemblée nationale ou possibilité d'un parrainage citoyen. Certains prônent aussi un système mixte : parrainage par des élus locaux et en même temps possibilité d'un parrainage par les citoyens. Pour éviter les candidats des champs, on associe les partis politiques. En même temps, il était exclu d'avoir des candidats des partis et des candidats du peuple. On a donc opté pour une solution nouvelle qui est celle du parrainage citoyen avec un seuil qui est inspiré de pays qui pratiquent le parrainage citoyen : seuil de 150 000 citoyens, seuil nécessaire pour présenter un candidat à l'élection présidentielle. Le Président de la République, en décembre 2012, a indiqué que cette proposition ne serait pas retenue pour l'instant.

Après la question de l'élection présidentielle, la question de la représentation politique, avec un parlement plus représentatif. Ici plusieurs propositions sur l'élection des députés et des sénateurs (représentants des citoyens à l'étranger), etc., ont été formulées. Les propositions qui me semblent intéressantes sont celles sur l'augmentation de la part du recours à la proportionnelle pour l'élection des sénateurs.

Par ailleurs, sur deux propositions dans ce chapitre, on a beaucoup discuté de l'introduction, dans le scrutin majoritaire pour l'élection des députés, d'une part de proportionnelle : c'était l'essentiel de nos discussions. Un certain nombre parmi nous était favorable au maintien du scrutin majoritaire uninominal qui est en vigueur actuellement, au motif que c'est une garantie de stabilité de la majorité ; cela permet de gager d'une majorité et que celle-ci soit stable. D'autres étaient plus directement favorables à la proportionnelle : c'était le cas, par exemple, de Jean-Claude Casanova puisque son opinion complémentaire porte essentiellement sur ce sujet. Il regrette qu'on ne soit pas allé plus loin sur ce point.

Ensuite il y a eu des propositions à propos de l'Assemblée nationale, propositions favorables au système de représentation proportionnelle intégrale, mais avec une partie majoritaire. Finalement la proposition n'a rien d'original. Instiller une dose de proportionnelle : 10 % de proportionnelle. Ainsi 58 députés seraient élus à la représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique : la circonscription nationale. Ce n'est pas très original, c'est ce qu'avaient proposé d'autres commissions. C'est la proposition la plus raisonnable. C'est toujours la même chose : la peur des extrêmes et du Front national notamment.

Deuxième bloc de proposition : **un exercice des responsabilités exemplaire**. Ici trois points qu'on va inverser par rapport à l'ordre du rapport.

Qu'est-ce qui a guidé notre réflexion ici ? Nous sommes partis de certains principes et, à partir de ces principes, nous avons étudié les rapports techniques des propositions.

Parmi les idées ayant guidé notre réflexion : **la rénovation de l'idée d'égalité**. C'est aussi l'idée de rétablir un lien de confiance entre les Français, les citoyens et leurs représentants. La confiance, comme vous le savez, est de plus en plus faible. Je ne sais pas si vous avez vu le Monde de janvier 2013, un article tout à fait intéressant sur le niveau de confiance des Français dans leurs institutions. C'est une mesure qui avait été faite en décembre 2009, et à nouveau en décembre 2012. Par exemple, en 2009, 38 % des Français avaient confiance en l'activité de l'Assemblée nationale. En 2012, ils n'étaient plus que 28 %. En décembre 2009, l'institution présidentielle est soutenue à 33 %, puis par 31 % en décembre 2012. Pour le Sénat il n'y a pas de chiffre négatif, mais on est très proches.

L'exigence d'égalité entre les citoyens a aussi pour but de restaurer ce qui est le cœur de la cohésion sociale : la confiance entre les représentés et les représentants.

À côté de ces propositions, nous avons travaillé sur le statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres.

Là, il y avait une ligne directrice qui était l'égalité dans le statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres.

Pour les ministres, c'est assez simple. Vous savez que les ministres peuvent être jugés par une juridiction particulière : la Cour de Justice de la République qui a mal fonctionné dans un certain nombre d'affaires, ce qui a donc montré les limites de cette juridiction exceptionnelle.

Nous avons proposé la suppression de la Cour de Justice de la République et l'alignement des procédures pénales et civiles frappant les ministres ou membres des cabinets ministériels sur le droit commun. La seule atténuation au principe d'égalité est la mise en place d'un filtrage des requêtes pour éviter que la responsabilité des ministres soit mise en cause de manière abusive : recours à la collégialité de l'instruction, compétence exclusive du tribunal de grande instance de Paris, un traitement procédural particulier, mais, sur le fond, une application du droit commun.

Pour le Président de la République même chose. Pour le Président de la République, la réforme du statut juridictionnel du Président de la République est une réforme récente, mais pas complètement mise en œuvre aujourd'hui. On a aussi proposé une réforme assez radicale, le principe c'est celui de l'irresponsabilité politique du Président en ce qui concerne les actes qu'il prend en qualité de Président de la République. La difficulté c'est que, en France, ce principe de responsabilité conduit à ouvrir très largement le régime de la

protection du chef de l'État et il existe donc ce qu'on appelle un régime d'immunité pénale et civile du Président de la République qui a été retenu progressivement par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et de la Cour de cassation, tout cela ayant été cristallisé dans une réforme constitutionnelle de 2007. Cependant, ce régime d'immunité civile et pénale conduit à une rupture d'égalité manifeste. Je ne vous rappelle pas les affaires Chirac [...] jugées par une commission particulière à l'issue de ses deux mandats, à l'issue d'une période donc de suspension de 12 années. Nicolas Sarkozy lui-même, sur le plan à la fois pénal et civil, a été au cœur de plusieurs affaires. Cela montre cette inégalité, puisqu'il ne pouvait pas être attaqué devant une juridiction civile ou pénale à la fois sur le plan civil et pénal. La rupture d'égalité est manifeste. C'est une rupture de l'égalité des armes. C'est pourquoi, là aussi, nous avons proposé un alignement sur le droit commun purement et simplement. Le critère retenu c'est le critère de « l'acte détachable » : on regarde l'acte détachable des fonctions de Président de la République.

On a quand même imposé quelques gardes-fous procéduraux : une commission de filtrage composée du premier président de la Cour de cassation, du vice-président du Conseil d'État (puisque le Président c'est le Premier ministre) et le Président de la Cour des comptes et trois autres membres nommés par certaines autorités. La commission de filtrage est chargée d'éliminer les requêtes manifestement irrecevables, éliminer les requérants d'habitude. Pour le reste, pour le Premier ministre, c'est le principe de l'instruction collégiale. Il expose sa responsabilité civile au cours de son mandat. Pour le Président, en fonction de la gravité de l'infraction, on peut passer à un autre stade et à ce que sa responsabilité soit mise en cause devant le Parlement réuni en congrès. C'est ce que prévoit l'article 76 : le Parlement réuni en Congrès se prononce sur une éventuelle destitution du Président de la République.

Dès que le rapport a été rendu, on a interrogé les Français sur leurs niveaux d'adhésion aux propositions que nous faisons. 77 % se déclarent favorables aux propositions et sur certaines propositions, par exemple l'élimination du cumul des mandats, on a atteint près de 90 % des interrogés. En revanche, sur le statut juridictionnel du chef de l'État on a eu des clivages. Autant sur certaines idées, on a interrogé les sympathisants de l'UMP et certains du PS et il n'y a pas eu de clivage fort. En revanche, sur le statut juridictionnel du chef de l'État, il y a nettement un clivage. C'est-à-dire que les sympathisants de l'UMP ne sont que 30 % à approuver la proposition d'alignement du statut juridictionnel du chef de l'État sur le Parlement. Cet abaissement des protections choque à droite, en revanche satisfait à gauche. Pour ma part, c'est une surprise.

Autre série de propositions : une **stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts**. Le conflit d'intérêts, c'est une situation que les uns et les autres connaissent tous ; c'est ce qui se situe juste en deçà de la prise illégale d'intérêt, juste en dessous de la répression pénale. Le conflit d'intérêts, c'est la situation un peu plus minime où l'intérêt personnel d'un responsable politique ou

d'un haut fonctionnaire (intérêt lié à ses activités, à un membre de sa famille...) influencera ses décisions. L'intérêt public sera lésé en raison de l'interférence de certains intérêts privés, lésé par cette collusion des intérêts. C'est un problème bien connu. Dans certains pays on va même très loin sur la chasse au conflit d'intérêts.

En France on regarde ça avec un petit peu de pudeur [en considérant que, finalement, untel qui embauche sa fille, sa femme, son fils, à certains postes ça ne pose pas de problème]. Ce sont des situations qu'on connaît tous et pour lesquelles on n'a pas de moyens, pas de révélation des faits, pas de jugement des faits. Aux États-Unis vous avez des statuts particuliers ; vous avez ce qu'on appelle des « lanceurs d'alerte », dans les administrations et aussi dans le secteur privé, et qui sont protégés par le droit. En France, c'est une législation très balbutiante. On a proposé très simplement que les collaborateurs du Président de la République, le Premier ministre, les membres d'un cabinet ministériel au sens large, les hauts fonctionnaires soient soumis à une obligation de déclaration d'intérêt et déclaration d'activité. Il s'agit d'un simple régime déclaratoire qui permet la vérification, par une autorité de déontologie de la vie publique, de ces déclarations d'intérêt et d'activité.

J'en viens au dernier point : la **limitation du cumul des mandats**.

Là aussi on est dans cette idée de République exemplaire, d'un exercice des responsabilités exemplaire. C'est une question qui a été, au départ, assez consensuelle entre nous, mais il y a quand même eu un point d'accroche.

La question du cumul des mandats a été envisagée sous deux aspects : les ministres et les parlementaires.

S'agissant, tout d'abord, des ministres, rien n'interdit, actuellement, à un ministre de cumuler sa fonction ministérielle avec des mandats locaux, des mandats exécutifs. Actuellement, avec Jean-Marc Ayrault, il n'y a pas de ministres qui cumulent leurs fonctions ministérielles avec une fonction exécutive locale au conseil général ou régional. Mais certains ont conservé des mandats de conseillers municipaux, régionaux, généraux. Je pense, par exemple, à Victorin Lurel, ministre des Outre-Mer : de président du conseil régional de Guadeloupe, il est resté simple conseiller régional. Il y a quelques jours le conseil général et conseil régional de Guadeloupe se sont réunis en congrès pour discuter d'une éventuelle évolution du statut de la Guadeloupe dans le cadre de l'article 73. La Martinique et la Guyane ont fait le choix de la collectivité unique. À La Réunion, Didier Robert en discute en ce moment, dans le cadre de ce que l'on appelle le congrès des deux assemblées. Victorin Lurel, ministre des Outre-Mer et aussi membre du conseil régional de Guadeloupe va, dans cette réunion, en tant que conseiller régional de Guadeloupe, prendre part : il se lève et dit : « Moi en tant que simple conseiller régional de la Guadeloupe, j'aime ce pays la Guadeloupe avec deux assemblées et ça ne changera pas ». Fin de l'instruction et rendez-vous dans quelques années. Évidemment, il ne parle pas tout à fait en tant que simple conseiller régional de

Guadeloupe. La pratique du cumul existe donc bien, même si certains ont lutté contre cette pratique. Ça a été le cas de Lionel Jospin puisque c'est le seul Premier ministre de la V^e République à avoir vraiment imposé à ses ministres de ne détenir aucun mandat, et il y est arrivé ; c'était un Premier ministre du genre autoritaire. D'autres ont essayé, Dominique de Villepin a essayé, son premier gouvernement était composé exclusivement de non-cumulards, puis cela a dérivé, lors d'élections locales et le naturel a repris le dessus. Tout cela ne tient que sur la pratique et sur l'autorité ou l'absence d'autorité d'un Premier ministre. Par le biais d'une réforme institutionnelle, on propose alors que soit complètement interdit le cumul des fonctions de ministre avec un mandat local. On est vraiment dans une situation assez exceptionnelle en France, absolument injustifiable et inconcevable, eu égard à ce que peut représenter le travail d'un ministre. Par ailleurs, bien souvent, les actuels cumulards perdent de l'argent lorsqu'ils acceptent de devenir ministres ; leur rémunération peut ainsi être réduite pratiquement de moitié.

S'agissant des parlementaires, c'est là que notre discussion a été la plus conflictuelle, la plus dure. On a eu une première discussion qui a été celle de savoir s'il fallait aligner les députés et les sénateurs sur le même régime. Nous étions partagés entre deux options : soit celle du mandat unique (on est député ou sénateur et rien d'autre), soit une option beaucoup plus *soft*, et qui été finalement l'option retenue : celle de la limitation du cumul à un mandat de parlementaire et un mandat local simple (c'est-à-dire un mandat non exécutif, comme conseiller municipal, régional ou général).

La commission suggère malgré tout, dans son rapport, qu'il faut aller vers le mandat unique, tout en se contentant, pour le moment, à cette réforme. C'est un raisonnement à tiroirs, mais compte tenu de la dégradation de la situation en France, il était préférable de passer par cette étape. Sur cette question de la limitation du cumul des mandats, il y avait déjà eu des formulations en 1985 et en 2000 et sur on avance progressivement. Lionel Jospin avait déjà fait une proposition qui correspond à celle que l'on a faite dans ce rapport. Il avait été retoqué par sa majorité, qui ne l'avait pas suivi.

Pour donner une idée de la situation en France, au dernier renouvellement de l'Assemblée nationale, 82 % des députés cumulent leur mandat de député avec une ou plusieurs fonctions locales, y compris des fonctions exécutives. Plus de 50 % des députés sont en même temps maires, mais, contrairement à des idées reçues, les sénateurs sont moins cumulards que les députés : 77 % des sénateurs cumulent leur mandat sénatorial avec un ou deux mandats. Il faut y ajouter les fonctions de présidents des établissements publics de coopération intercommunale, considérées comme des fonctions exécutives périphériques, qu'occupent ces personnes.

C'est une situation purement injustifiable, il n'y a pas d'autres mots. Mais tant qu'il y a aussi des systèmes de cumul des indemnités !... Cette situation est exceptionnelle : il n'y a pas d'autres cas dans le monde. On a cherché (on peut dire

qu'on a bien travaillé), les jeunes maîtres des requêtes menaient des études de sciences politiques sur ce sujet. Dans les autres pays, ça n'existe pas.

En Grande-Bretagne, par exemple, il n'y a pas de réglementation et, en pratique, ce cumul vertical entre fonctions nationale et locale n'est pas interdit. Mais moins de 10 % ont un deuxième mandat ; c'est la coutume. Ainsi, soit par des règles strictes, soit par la pratique, le cumul n'existe pas ou est très faible. Le pays qui se rapproche le plus de nous, le pays où le cumul est le plus élevé après la France, c'est la Suède, 35 % des députés exercent une fonction locale. La France se détache tout de même très nettement. À tous égards, si on regarde du côté des pays étrangers, si on se regarde nous-mêmes à travers ce miroir déformant, la situation est proprement injustifiable.

Nous avons donc fait cette proposition très claire de limiter le cumul, en autorisant éventuellement le cumul avec un mandat simple, un mandat légal simple, mais en interdisant le cumul avec des fonctions exécutives, y compris des fonctions périphériques comme la présidence d'un EPCI. Par ailleurs, nous avons fait une proposition de calendrier : cette situation étant injustifiable, nous avons proposé qu'il devrait y être mis fin le plus vite possible, c'est-à-dire progressivement dès les prochaines échéances électorales des élections municipales qui auront lieu en 2014. On a beaucoup réfléchi à cette question. Actuellement un certain nombre de voix s'élève puisque Manuel Valls, pour l'instant ministre de l'Intérieur, et le président de l'Assemblée nationale sont favorables au report du calendrier en 2016. Mais ils ne représentent qu'une partie des parlementaires ; d'autres sont défavorables et considèrent qu'il faut rester sur le calendrier initial. Quelle est la stratégie poursuivie ? Si la réforme entrerait en vigueur dès 2014, la majorité socialiste perdrait la majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat, tout simplement. Ils ne veulent pas perdre la majorité au Sénat, comme ils ne veulent pas perdre cette majorité, ils reportent la réforme à 2016. Pourquoi 2016 ? Pour éviter des élections partielles. Les prochaines élections auront lieu en 2017 ; or, le code électoral prévoit qu'on ne peut procéder à des élections partielles dans l'année qui précède les élections nationales. Ainsi 2016 est une année idéale, c'est une année gelée, une année blanche. On va attendre 2016 pour se servir de ces dispositions particulières, tout en évitant la trentaine d'élections partielles prévisibles qui ferait perdre la majorité au Sénat.

Les responsables politiques ont aussi une autre option, mais qui paraît un peu trop risquée : il s'agirait de modifier le code électoral. Le code électoral prévoit que le suppléant peut remplacer le député ou le sénateur qui renonce ou qui cesse d'exercer sa fonction pour deux raisons seulement : le décès et l'hypothèse où le député ou le sénateur entre au gouvernement. Ce sont les deux hypothèses prévues par le code électoral. Certains, comme Claude Bartolone, avaient imaginé une procédure en deux temps qui commençait par modifier le code électoral pour permettre au suppléant de succéder automatiquement aux députés et sénateurs, qui commencerait son mandat (sous réserve d'incompatibilité). Finalement, ils semblent y renoncer parce qu'ils craignent une censure du Conseil

Constitutionnel ; la manipulation politique serait en quelque sorte un peu trop évidente. Pour l'instant, c'est une question qui n'est pas encore tranchée : soit pour 2014 immédiatement avec le risque de perdre une partie de sa majorité, soit en 2016, un choix un peu plus cynique.

Pour ma part je m'en fiche. Ma seule préoccupation c'est que, enfin, on en finisse avec ce système. Si c'est en 2016, la marge de négociation à l'égard des parlementaires devrait être plus simple. Si c'est le prix à payer pour obtenir ce droit pour les citoyens, je suis tout à fait prêt à payer ce prix en tant que citoyen et en tant que professeur de droit. Je ne voudrais pas un échec sur ce point, l'un des plus emblématiques. Pour l'instant, les autres suivent le calendrier normal, il devrait en principe y avoir une présentation au Conseil des ministres en mars, et éventuellement une adoption en septembre. Il y a d'ailleurs toute une série de sujets puisque le gouvernement envisage de faire un paquet constitutionnel pour les propositions faites par la commission, mais aussi une autre série de réformes constitutionnelles sur deux autres sujets : la ratification de la charte [sur le statut général de l'union] qui avait échoué en 1999 et qui nécessite une révision constitutionnelle [...] ; et une deuxième question sur la suppression de ce fameux amendement à la Constitution au sein du cinquième alinéa de l'article 73 [l'amendement Virapoullé], qui interdit à La Réunion d'adopter des « lois du pays ». Ce texte est sur la sellette et sa révision est assez simple. La suppression de cette disposition nous permettrait, à nous aussi, de bénéficier de cette compétence dont disposent toutes les autres collectivités territoriales d'outre-mer.

Voilà ce que j'avais à vous dire sur la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique. Je vous propose maintenant qu'on discute sans trop tarder.