

# Pour un renouveau démocratique

Élection présidentielle  
Élection des députés et des sénateurs  
Parité  
Cumul des mandats  
Statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres  
Prévention des conflits d'intérêts

# Sommaire

Introduction ..... 3

## Partie 1 Une représentation politique renouvelée

Chapitre 1 : Une élection présidentielle modernisée ..... 8

1. Confier aux citoyens le parrainage des candidats ..... 11  
2. Définir des règles de financement plus justes ..... 18  
3. Assouplir la régulation de l'accès des candidats aux médias ..... 24  
4. Fixer plus tôt dans l'année les dates des scrutins présidentiel et législatif  
et maintenir l'ordre actuel des élections ..... 31

Chapitre 2 : Un Parlement plus représentatif ..... 35

1. Renforcer le pluralisme à l'Assemblée nationale ..... 37  
2. Améliorer la représentativité du Sénat ..... 42  
3. Progresser vers la parité ..... 49

## Partie 2

# Un exercice des responsabilités exemplaire

---

### Chapitre 1 : Une rupture avec la pratique du cumul des mandats.....53

1. Assurer le plein engagement des ministres au service de l'État .....55
2. Limiter strictement le cumul des mandats des parlementaires.....58

### Chapitre 2 : Un statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres plus respectueux du principe d'égalité .....64

1. Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République.....66
2. Supprimer le privilège de juridiction des ministres.....76

### Chapitre 3 : Une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts.....81

1. Déterminer le champ et les principes de la stratégie de prévention .....83
2. Définir des obligations et des pratiques déontologiques  
pour les responsables publics .....87
3. Mettre en place une Autorité de déontologie de la vie publique.....103

### Opinions personnelles.....108

## Annexes

---

Liste des propositions .....	114
Synthèse du rapport .....	118
Lettre de mission.....	125
Composition de la Commission .....	128

# Introduction

---

La République, parce qu'elle repose sur l'adhésion à un ensemble de valeurs collectives fondamentales et sur la confiance des citoyens dans leurs institutions, doit prendre en compte les exigences nouvelles de la société, pour prévenir le risque d'une remise en cause du contrat social et éviter que les citoyens ne se détournent de la vie démocratique.

Un tel risque existe aujourd'hui car notre démocratie traverse une **crise de confiance**.

Cette crise, aggravée par les difficultés économiques traversées depuis longtemps par notre pays et par le sentiment qui en résulte d'une certaine impuissance de l'action publique, peut aussi apparaître comme une crise de légitimité. Aucun responsable politique n'est regardé comme pleinement légitime au seul motif qu'il a été élu. De la même manière, ni le recrutement par concours, ni la compétence technique ne permettent de tenir pour définitivement acquise la légitimité d'un fonctionnaire.

Sont en cause aussi bien les modalités d'accès aux responsabilités publiques que les conditions dans lesquelles celles-ci sont exercées.

En ce qui concerne plus particulièrement l'accès aux fonctions électives, les citoyens veulent être sûrs que les modalités de l'élection permettent un débat équitable et une juste représentation.

Par ailleurs, tous les responsables publics doivent plus que jamais rendre compte de leur action. Les citoyens attendent d'eux qu'ils se consacrent pleinement à leur mission : tout ce qui les détourne ou paraît les détourner de ce devoir fondamental est regardé comme la méconnaissance d'un engagement pris à l'égard du pays. Ils exigent en outre qu'ils ne bénéficient d'aucune protection indue : une dérogation au droit commun n'est admise qu'à proportion de ce que justifient des contraintes ou des risques particuliers. Ils veulent enfin qu'ils soient désintéressés et impartiaux et que l'intérêt général soit leur seul guide.

Pour répondre à ces attentes des citoyens, il est nécessaire d'ouvrir le chantier de la **rénovation de notre vie publique**.



En créant la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique par le décret du 16 juillet 2012, le chef de l'État a exprimé le souhait, dans la lettre de mission qu'il a adressée à son président, que « *le nouveau quinquennat qui vient de s'ouvrir soit marqué par un nouvel élan donné à la démocratie et par un fonctionnement exemplaire des institutions publiques* ». Pour autant, il ne lui a pas confié une mission d'étude et de proposition sur l'ensemble des problèmes de notre vie démocratique, mais lui a posé **cinq questions précises**.

La Commission a ainsi reçu mandat de faire des propositions en vue de définir les conditions d'un meilleur déroulement de la **campagne présidentielle**, qu'il s'agisse du système de parrainage des candidats, des règles de financement de la campagne électorale, de l'accès des candidats aux médias audiovisuels ou encore du calendrier électoral.

Elle a aussi été chargée d'étudier les voies d'une éventuelle réforme des **modes de scrutin** applicables aux élections législatives et sénatoriales, afin, notamment, d'assurer une meilleure représentation de la diversité des courants de pensée et d'opinion au Parlement et de renforcer la parité entre les hommes et les femmes.

Le Président de la République a en outre souhaité que la Commission formule des propositions permettant d'éviter le **cumul** de fonctions ministérielles ou d'un mandat parlementaire avec l'exercice de responsabilités exécutives locales.

Il lui a encore été demandé d'examiner s'il y avait lieu de faire évoluer le **statut juridictionnel** du chef de l'État et de se prononcer, en ce qui concerne la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, sur les conséquences d'une suppression de la Cour de justice de la République.

Enfin, la Commission a été interrogée sur la **déontologie** et la **prévention des conflits d'intérêts** dans la vie publique, pour les parlementaires et les membres du Gouvernement, comme pour les titulaires de certains emplois supérieurs de l'État.

Ces cinq questions font écho aux attentes des citoyens qui ont été rappelées. Les deux premières concernent les conditions dans lesquelles est organisé l'accès aux fonctions électives nationales : il y sera répondu dans les deux chapitres de la première partie du présent rapport. Les autres concernent les conditions d'exercice des principales responsabilités publiques : les trois chapitres de la seconde partie du rapport leur sont consacrés.

La Commission s'en est tenue au périmètre de sa mission ainsi défini. Il ne lui revenait pas de se prononcer sur l'équilibre général de nos institutions. Pas davantage sur des questions, importantes elles aussi pour la rénovation de notre vie publique, comme le financement des partis politiques, la diversité sociologique des assemblées électives, l'organisation territoriale et la démocratie locale ou la place de l'autorité judiciaire.



La Commission s'est attachée à apporter aux questions qui lui étaient posées des **réponses aussi précises que possible**, selon une méthode et dans un esprit qu'il convient ici de préciser.

Elle a tenu, entre le 25 juillet et le 30 octobre 2012, **quinze réunions**. Les quatorze personnalités qui la composaient, issues du monde politique, de l'université, de la fonction publique ou de la magistrature, ont pu ainsi, sur la base de notes préparatoires approfondies, confronter leurs analyses et leurs points de vue et adopter, soit à l'unanimité soit à la majorité, leurs propositions.

La Commission n'a procédé à aucune audition publique. En effet, elle a pris acte de ce que la lettre de mission lui demandait seulement de formuler des propositions de réforme argumentées, le Président de la République et le Gouvernement engageant seuls ensuite « *l'ensemble des consultations politiques et institutionnelles nécessaires à l'élaboration définitive des réformes* ».

La Commission n'a pas pour autant compté sur ses seules forces.

Elle a suivi avec attention les réflexions menées dans d'autres enceintes, notamment au sein du Parlement.

Son président s'est entretenu avec de **nombreux responsables, élus ou non**, d'institutions politiques, administratives ou juridictionnelles ; il a rendu compte de ces entretiens aux membres de la Commission.

Des **contributions** ont par ailleurs été adressées à la Commission, notamment grâce au site Internet qu'elle a ouvert, par des citoyens, des élus nationaux, des élus locaux, des associations ou des fonctionnaires.

Un grand profit a enfin été tiré des **rapports antérieurs** et une attention particulière a été portée au **droit comparé** et à l'analyse des solutions adoptées dans d'autres pays démocratiques.

La Commission a veillé à justifier avec soin ses propositions. Surtout, elle a entendu pousser aussi loin que possible, dans le délai qui lui était imparti, **l'expertise des différentes solutions** envisagées. Elle n'entendait pas se borner à des analyses critiques ni à l'exposé d'orientations générales, encore moins à la formulation de simples vœux. Elle a au contraire estimé devoir, compte tenu des nombreux travaux déjà réalisés, consacrer le meilleur de son énergie à l'élaboration de **propositions opérationnelles** et à l'analyse des **conditions de leur mise en œuvre**.

Sur des sujets aussi complexes que le parrainage des candidats à l'élection présidentielle, le statut juridictionnel du chef de l'État ou encore la prévention des conflits d'intérêts, elle a jugé qu'elle ne pouvait se dispenser d'entrer dans un certain détail : il lui a semblé qu'elle ne remplirait pas pleinement sa mission si elle se bornait à formuler des propositions de réformes sans exposer comment elles pouvaient être réalisées.

La Commission a en revanche choisi de ne pas accompagner son rapport de projets de textes. Dès lors qu'elle présentait avec précision le contenu de ses propositions et qu'elle indiquait, chaque fois que cela lui paraissait nécessaire, quel type de normes devait être envisagé (loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire ou décret), il lui a paru plus approprié de laisser au Gouvernement et, surtout, au Parlement, le soin de procéder aux choix définitifs en élaborant les textes nécessaires.



Les différentes propositions de la Commission s'inspirent d'une **conception d'ensemble**, qui les met en perspective et leur donne une cohérence.

La Commission a placé **les citoyens au cœur de son propos**.

Ses propositions n'ont en effet pas d'autre raison d'être que de répondre aux **exigences des citoyens** et de renforcer la **relation de confiance** entre eux et les responsables publics. C'est dans cette double perspective que la Commission propose de confier aux citoyens eux-mêmes le parrainage des candidats à l'élection présidentielle, de modifier les modes de scrutin afin que le Parlement soit plus représentatif, de limiter strictement le cumul des mandats pour que les membres du Gouvernement et les élus se consacrent pleinement aux fonctions qui leur sont confiées, de borner au strict nécessaire le caractère dérogatoire des statuts juridictionnels du chef de l'État et des ministres ou encore de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts.

Les propositions de la Commission sont par ailleurs inspirées par la conviction que, si la rénovation de la vie publique exige que des textes nouveaux soient adoptés et que des procédures soient réformées, c'est également d'une **évolution profonde des comportements des acteurs publics** qu'elle résultera. La question essentielle de la prévention des conflits d'intérêts est à cet égard exemplaire : la Commission propose qu'un certain nombre de règles soient revues ; l'enjeu est aussi que la modification de ces règles ouvre la voie à des comportements nouveaux.

Plus largement encore, la Commission est consciente que les réformes qu'elle propose ne peuvent avoir de véritable portée que si la rénovation de la vie publique est l'affaire de la société tout entière. Si le présent rapport est une réponse à une demande du Président de la République, il est aussi un message adressé aux citoyens.





# Une représentation politique renouvelée

## Chapitre 1

# Une élection présidentielle modernisée

L'élection présidentielle est, depuis la réforme de 1962 instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, l'événement majeur de la vie publique nationale. C'est un moment privilégié de mobilisation citoyenne.

L'élection qui occupe une place centrale dans notre démocratie doit être irréprochable.

Or, tous les cinq ans, des contestations alimentent la polémique électorale. Le dispositif de parrainage des candidats est mis en cause : on l'accuse de faire un barrage excessif à des candidatures légitimes ou, à l'inverse, d'être trop laxiste. Certains déplorent les contraintes imposées aux médias audiovisuels, alors que des candidats se plaignent de n'être pas suffisamment accueillis sur les chaînes de radio et de télévision. Quant aux règles de financement de la campagne, on reconnaît généralement qu'elles permettent d'éviter les dérives observées dans d'autres pays, mais on les juge parfois inéquitables. Et le calendrier électoral lui-même fait encore débat, dix ans après la décision de tenir les élections législatives peu après l'élection présidentielle.

Si la controverse est parfois vive pendant la campagne présidentielle, elle s'évanouit cependant presque totalement ensuite, avant de ressurgir cinq ans plus tard, à une date où il est trop tard pour « changer les règles du jeu ».

Une réflexion d'ensemble est donc nécessaire ; elle doit être conduite à un moment où elle peut être sereine et déboucher sur des réformes utiles. C'est à quoi la Commission s'est attachée, conformément à sa lettre de mission.

Son diagnostic est globalement positif : outre que le calendrier électoral actuel lui paraît conforme à la logique institutionnelle, la Commission considère que la campagne pour l'élection présidentielle se déroule dans l'ensemble dans de bonnes conditions. Les deux questions du financement de la campagne et de l'accès aux médias audiovisuels font l'objet d'une réglementation que la Commission propose de modifier sur certains points, mais qui lui paraît équilibrée. Et les différentes institutions qui concourent au contrôle de la campagne – Conseil constitutionnel, Commission nationale de contrôle, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Commission des sondages – jouent un rôle déterminant pour garantir aux citoyens et aux candidats un débat politique digne et équitable.

La Commission juge en revanche que le moment est venu de repenser le dispositif de « qualification préalable » des candidats. Qui peut légitimement prétendre être candidat à l'élection présidentielle ? De la réponse à cette question essentielle dépendent, pour une part non négligeable, la légitimité de l'élection et la confiance des citoyens dans l'institution présidentielle. Or la Commission estime que, s'il a eu des mérites, le système actuel de parrainage des candidats par des élus ne correspond plus aux exigences d'une démocratie moderne.

Selon elle, c'est désormais aux **citoyens** eux-mêmes qu'il appartient d'habiliter ceux qui pourront concourir à l'élection à la plus haute responsabilité politique : il y a là un enjeu important pour la rénovation de notre vie publique.

Ses propositions portent, successivement, sur le parrainage des candidats, les règles de financement de la campagne présidentielle, l'accès des candidats aux médias audiovisuels et le calendrier électoral.



# 1. Confier aux citoyens le parrainage des candidats

---

Depuis 1958, il est nécessaire, pour être candidat à la présidence de la République, de recueillir un certain nombre de « présentations » d'élus – terme utilisé par les textes, mais auquel l'usage préfère ceux de « signatures » ou de « parrainages ».

La Commission estime qu'**un filtre doit être maintenu**.

Certes, le principe d'une qualification préalable pour concourir à une élection au suffrage universel direct ne va pas absolument de soi ; cependant, la Commission considère que la spécificité du scrutin présidentiel justifie qu'une sélection des candidatures soit organisée.

Un système de qualification préalable à l'élection présidentielle doit remplir deux grandes fonctions. Il doit éviter l'inflation des candidatures, source à la fois de confusion du débat démocratique, de moindre lisibilité du choix politique pour les électeurs et d'éparpillement des voix au premier tour. Il doit par ailleurs empêcher les candidatures fantaisistes ou dépourvues de représentativité, sans pour autant faire obstacle à ce que tous les courants significatifs de la vie politique française soient représentés au premier tour du scrutin.

Un tel système institutionnel de qualification des candidats doit être distingué des modalités selon lesquelles les différents partis choisissent leur candidat. La Commission considère ainsi que les « **primaires** » relèvent exclusivement du libre choix des partis et ne sauraient avoir vocation à constituer un mode institutionnel de qualification préalable. Elle a seulement relevé qu'il était opportun que soit préparé un texte, afin de donner un cadre juridique au déroulement des primaires – notamment pour que soient précisées les conditions dans lesquelles les partis organisateurs peuvent accéder aux listes électorales ou encore utiliser les bâtiments publics pour organiser le vote.

En l'état actuel du droit – qui n'a pas été modifié dans ses grands principes depuis 1976 – un candidat souhaitant concourir à l'élection présidentielle doit rassembler 500 signatures d'élus. Une clause de représentativité nationale est prévue : les parrainages doivent provenir d'au moins 30 départements (ou collectivités d'outre-mer), sans qu'aucun département ou collectivité ne puisse en fournir plus de 10 %, soit 50 présentations au maximum par département.

La Commission relève qu'un tel dispositif a globalement permis de prévenir les dérives auxquelles il vise à faire obstacle.

Il a permis d'éviter, le plus souvent, l'inflation des candidatures.

Le nombre de candidats au premier tour était de 9 en 1988 et en 1995, de 10 en 1981 et en 2012, de 12 en 2007 (voir tableau *infra*). Ces ordres de grandeur apparaissent raisonnables à la Commission, qui y voit une forme de vitalité démocratique qu'il serait injustifié de brider. La Commission relève aussi qu'aucune candidature véritablement fantaisiste ou défendant des intérêts purement régionalistes ou communautaires n'a jamais pu être présente au premier tour du scrutin présidentiel.

Élections présidentielles	Nombre de candidats
1981	10
1988	9
1995	9
2002	16
2007	12
2012	10

En outre, l'objectif de diversité et de représentativité des candidatures au premier tour n'a jamais été méconnu. À la seule exception de 1981, le Front national a pu présenter un candidat à toutes les élections présidentielles depuis 1974. Le courant écologiste a été représenté à chaque élection depuis cette date. Quant aux différentes formations d'extrême gauche, elles ont toujours pu présenter un ou plusieurs candidats.

La Commission relève cependant que le dispositif en vigueur présente une **double fragilité**.

D'une part, il crée une incertitude sur la possibilité, pour certains courants significatifs de la vie politique du pays, d'être représentés au premier tour de l'élection présidentielle. Lors des derniers scrutins, plusieurs des candidats qualifiés ont franchi avec difficulté le seuil des 500 parrainages requis. Les spéculations sur l'éventuelle impossibilité, pour une personnalité représentant un courant politique significatif, de se présenter à l'élection présidentielle nuisent à la sérénité du débat électoral. En outre, le risque qu'une telle hypothèse se réalise lors d'un scrutin à venir ne peut être écarté.

D'autre part, le système des 500 signatures ne prémunit pas contre le risque d'un nombre de candidatures trop élevé. La présence de seize candidats au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 a constitué à cet égard une alerte sérieuse.

La Commission considère que cette double fragilité justifie à elle seule que le système de qualification des candidats soit réformé.

Une telle réforme lui paraît d'autant plus nécessaire que la **légitimité** du dispositif actuel est, aujourd'hui, **contestable**.

En l'état du droit, les élus habilités à parrainer les candidats à l'élection présidentielle sont en quasi-totalité des élus locaux, parmi lesquels les maires occupent une place prépondérante – environ 75 % du nombre total des élus pouvant donner leur signature.

Selon la Commission, cette situation ne peut être regardée comme satisfaisante.

Même si tous les maires peuvent se prévaloir de la légitimité de l'élection, il ne va pas de soi de confier, pour l'essentiel, le soin de sélectionner les candidats à la plus haute charge de l'État aux responsables des collectivités territoriales les moins peuplées. Or 57 % des élus habilités à parrainer un candidat sont des maires de communes de moins de 1 000 habitants. Ces élus sont par ailleurs les plus susceptibles de subir des pressions contradictoires, soit de la part des candidats déclarés eux-mêmes, soit de la part de partis qui souhaitent favoriser la démarche de tel ou tel candidat ou, au contraire, y faire obstacle.

Ce système avait certes sa cohérence en 1958, lorsque le chef de l'État était élu au suffrage indirect par un collège de grands électeurs : il y avait alors coïncidence entre les membres de ce collège électoral et les élus habilités à parrainer les candidats. Cette logique originelle s'est toutefois en grande partie dissoute en 1962 avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

La « course aux signatures » à laquelle se livrent, auprès de maires de communes peu peuplées, les candidats aspirant à participer au scrutin présidentiel apparaît ainsi obsolète dans sa justification et insatisfaisante dans son principe.

La Commission relève enfin que le dispositif actuel est source d'**inégalités entre candidats**.

Les candidats soutenus par des partis ne disposant pas d'un réseau étendu d'élus susceptibles de les parrainer doivent consentir des efforts très importants pour recueillir les signatures requises. L'énergie ainsi déployée les prive d'un temps utile pour mener campagne auprès des électeurs.

La Commission a donc réfléchi à une réforme du système de qualification des candidats à l'élection présidentielle.

Une solution serait de confier pour l'essentiel aux partis politiques eux-mêmes le soin d'habiliter les candidats. Dans un tel système, les partis – qui auraient choisi leurs candidats selon des modalités définies librement par eux, par exemple en organisant des primaires – auraient seulement à faire connaître au Conseil constitutionnel les noms de ces candidats.

Pour éviter la multiplication des candidatures, il conviendrait d'ouvrir cette possibilité d'habilitation directe d'un candidat aux seuls partis pouvant faire état d'une représentativité suffisante. La Commission estime que les partis ayant au moins cinq parlementaires ou ayant recueilli au moins 2 % des suffrages aux élections législatives devraient seuls pouvoir présenter directement, s'ils le souhaitent, un candidat.

Un tel dispositif devrait, s'il était adopté, être complété par la possibilité d'être parrainé par des élus. En effet, il pourrait arriver qu'une personnalité importante ne bénéficie pas du soutien d'un parti politique : le système de qualification ne doit pas avoir pour effet de l'empêcher d'être candidate. Par ailleurs, un parti politique, même représentatif d'un courant d'opinion significatif, pourrait n'être en mesure de justifier ni d'un nombre de parlementaires ni de résultats électoraux suffisants pour pouvoir présenter directement un candidat (tel pourrait notamment être le cas d'un parti créé entre deux scrutins législatifs). Un parrainage par des élus nationaux et locaux devrait donc rester possible à titre complémentaire. Compte tenu des critiques qui ont été formulées plus haut, la Commission estime que les modalités actuelles du parrainage par des élus devraient être corrigées. Le « collègue » des élus qui peuvent parrainer des candidats devrait être élargi, afin de réserver une plus grande place aux représentants des collectivités territoriales les plus importantes. Le nombre de parrainages requis devrait être augmenté à proportion de l'augmentation du nombre des élus composant le « collègue ».

Si un tel système de qualification directe par les partis peut être envisagé, c'est toutefois un système de qualification préalable par les **citoyens** que la Commission propose, parce qu'il lui paraît le plus légitime.

---

### Proposition n° 1 Instaurer un parrainage des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens

---

Sur le plan des **principes**, le parrainage citoyen paraît à la Commission le plus conforme à l'esprit de l'élection présidentielle.

Ce dispositif est également en cohérence avec la volonté actuelle d'impliquer de manière croissante les citoyens dans le fonctionnement des institutions démocratiques. Ce mouvement de fond s'est déjà traduit, en vue de l'élection présidentielle de 2012, par les premières primaires ouvertes, organisées en 2011 par le Parti socialiste et par le Parti radical de gauche. Il s'est traduit également, lors de la révision constitutionnelle de 2008, par l'introduction à l'article 11 de la Constitution de la possibilité d'un référendum « d'initiative partagée » entre le Parlement et les citoyens.

La Commission considère donc que les citoyens devraient désormais pouvoir habiliter directement les candidats à l'élection majeure de la vie politique du pays.

Si un candidat ne parvenait pas à recueillir les parrainages requis, l'impossibilité de concourir à l'élection présidentielle à laquelle il se heurterait résulterait d'un soutien insuffisant des citoyens et serait dès lors plus difficilement contestable.

Sur le plan de l'**efficacité**, la Commission a veillé à définir des modalités du parrainage citoyen qui permettent d'obtenir un effet de filtrage comparable à celui du système

actuel. Le parrainage citoyen ne doit en effet ni restreindre à l'excès le nombre de candidats, ni ouvrir trop largement la possibilité de présenter une candidature. Il faut notamment dissuader les candidatures purement fantaisistes et les candidatures défendant des intérêts strictement régionalistes ou communautaires, le Président de la République ayant vocation à représenter la Nation tout entière.

Afin de concilier ces objectifs, deux paramètres fondamentaux doivent être soigneusement définis : le nombre de signatures citoyennes nécessaires et une clause de représentativité nationale.

La Commission propose ainsi de fixer à 150 000, au moins, le **nombre de signatures** nécessaires pour concourir. Ce seuil pourrait bien entendu être modulé, à l'usage.

Un seuil de 150 000 semble suffisamment élevé pour limiter fortement le risque de candidatures qui n'auraient manifestement pas leur place dans un scrutin présidentiel. Il ne l'est cependant pas trop et ne paraît pas susceptible de conduire à l'exclusion d'un candidat se réclamant d'un courant politique représentatif.

Sur ce dernier point, la Commission relève que plusieurs candidats représentant des courants qui ne peuvent être tenus pour négligeables obtiennent à chaque scrutin présidentiel entre 200 000 et 600 000 suffrages au premier tour ; elle en déduit que le seuil qu'elle propose est raisonnable.

Par ailleurs, le seuil de 150 000 signatures, qui correspond à une part des électeurs inscrits d'environ 0,33 %, serait conforme à la moyenne observée dans les Etats membres de l'Union européenne qui ont institué un mécanisme de parrainage citoyen pour l'élection présidentielle, soit à titre exclusif (Portugal, Pologne et Lituanie), soit parallèlement à un autre système de qualification préalable (Autriche, Finlande et Slovaquie).

La Commission recommande en outre l'adoption d'une **clause de représentativité nationale**. Elle préconise de transposer au parrainage citoyen le principe de la clause de représentativité qui existe dans le système actuel, mais d'en accroître les exigences : les signatures devraient émaner d'un minimum de 50 départements (ou collectivités d'outre-mer), sans qu'un département ou une collectivité ne puisse fournir plus de 5 % des parrainages, soit 7 500 signatures citoyennes au maximum par département ou collectivité.

Au-delà de ces paramètres fondamentaux, la Commission s'est également penchée sur les **modalités pratiques de recueil et de contrôle des signatures**. Elle relève, à cet égard, que les réticences que suscite la perspective d'un parrainage citoyen s'expliquent, le plus souvent, par le scepticisme sur sa faisabilité pratique davantage que par une opposition de principe. Il n'existe toutefois, selon la Commission, aucun obstacle technique dirimant.

Le dispositif le plus efficace consisterait à envoyer à l'ensemble des Français inscrits sur les listes électorales un formulaire de parrainage citoyen, sur le modèle de ce qui

est fait pour les professions de foi des candidats aux élections. Cet envoi pourrait intervenir le lendemain de la publication du décret de convocation des électeurs. Les citoyens souhaitant parrainer un candidat rempliraient le formulaire en indiquant l'identité du candidat parrainé. Une copie d'une pièce d'identité ainsi qu'une copie de la carte électorale seraient également requises. S'il paraît indispensable que le formulaire de parrainage soit envoyé directement à chaque électeur, il serait utile, pour une efficacité maximale du dispositif, de prévoir que ce formulaire soit parallèlement disponible en mairie et téléchargeable sur un site officiel dédié. Une enveloppe affranchie serait jointe à l'envoi du formulaire. L'anonymat du parrainage serait assuré par la séparation, dans deux sous-enveloppes distinctes, entre les indications relatives à l'identité du citoyen, d'une part, et les indications relatives au choix du candidat parrainé, d'autre part.

Un second dispositif pourrait consister à recueillir les signatures par voie électronique sur un site officiel dédié, chaque électeur ayant reçu au préalable des codes d'accès personnalisés, sur le modèle de ce qui est pratiqué aujourd'hui par l'administration fiscale pour la déclaration de revenus en ligne. Afin de garantir l'égal accès des électeurs à la procédure, la mise à disposition par les communes ayant la qualité de chef-lieu de canton de points publics d'accès à Internet pourrait être prévue. La Commission juge cependant ce dispositif moins adapté et moins fiable que le précédent.

Le **contrôle de la validité des signatures** pourrait être opéré de la façon suivante. Dans l'hypothèse de formulaires de parrainage renvoyés par les citoyens – que la Commission propose de retenir, le contrôle pourrait relever des préfetures, auxquelles seraient transmis les formulaires. Elles seraient chargées de vérifier l'identité des électeurs ayant adressé un formulaire de parrainage et de comptabiliser le nombre de signatures obtenues par chacun des candidats. Le dépouillement des formulaires serait public et effectué sous le contrôle d'un magistrat. À l'issue de ce travail de dépouillement décentralisé, le Conseil constitutionnel, auquel les préfetures adresseraient les éléments nécessaires par voie électronique, établirait la liste définitive des candidats habilités à concourir à l'élection, parmi les seules personnes ayant officiellement sollicité le parrainage des citoyens.

La Commission se prononce par ailleurs pour une **absence de publicité** du nom des citoyens parrainant un candidat. En effet, la question de la transparence du dispositif de parrainage ne se pose pas dans les mêmes termes que dans le cas d'un parrainage par les élus. Dans la configuration actuelle, le parrainage d'un candidat à l'élection présidentielle constitue un acte de responsabilité politique qui doit, à ce titre, pouvoir être connu des électeurs. Dans l'hypothèse d'un dispositif de qualification préalable par les citoyens, l'acte de parrainer se rapprocherait davantage de l'expression d'un suffrage et devrait par conséquent revêtir le caractère secret du vote.

La Commission s'est enfin interrogée sur l'opportunité de prévoir un mécanisme spécifique subsidiaire, applicable **en cas d'élection anticipée** du Président de la République pour cause de vacance ou d'empêchement définitif, les délais d'organisation du scrutin étant dans cette hypothèse considérablement raccourcis.

---

L'article 7 de la Constitution prévoit en effet que le scrutin est organisé entre 20 et 35 jours après l'ouverture de la vacance ou la déclaration par le Conseil constitutionnel du caractère définitif de l'empêchement. Dans cette hypothèse, il est prévu par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 que les parrainages doivent parvenir au plus tard 19 jours avant le premier tour de scrutin. Par ailleurs, le décret du 8 mars 2001 portant application de cette loi prévoit que la publication de la liste des candidats doit intervenir au plus tard 16 jours avant le premier tour de scrutin. Ainsi, en cas d'élection anticipée et dans l'hypothèse d'un délai de 35 jours, les candidats n'auraient que 16 jours pour recueillir leurs parrainages. En outre, quel que soit le délai retenu pour l'organisation de l'élection anticipée, le Conseil constitutionnel ne dispose dans ce cas de figure que de trois jours pour se prononcer sur la validité des parrainages reçus, contre 21 jours dans la configuration habituelle.

La Commission ne tient pas pour acquis que, dans des délais extrêmement contraints, le recueil de parrainages d'élus se ferait nécessairement de manière plus aisée que le recueil de parrainages de citoyens. Quel que soit le mode de qualification retenu, il est vraisemblable que les candidats soutenus par un grand « parti de gouvernement » seront les seuls à pouvoir bénéficier rapidement de leurs parrainages ; les autres candidats potentiels seraient confrontés à l'extrême difficulté – voire sans doute à l'impossibilité – de recueillir les parrainages requis dans un délai de 16 jours ou dans un délai plus court encore. Le précédent de l'élection anticipée de 1974, à laquelle ont pu prendre part 12 candidats, n'invalide pas ce raisonnement : le système était tout autre à l'époque, seules 100 signatures d'élus étant requises.

Si une disposition spécifique devait être envisagée pour réduire ces difficultés, il serait souhaitable d'accroître, par une révision de l'article 7 de la Constitution, les délais d'organisation d'une élection présidentielle anticipée, qui pourraient par exemple être portés à un maximum de 70 jours.

---

En dehors de la révision éventuelle relative aux délais d'organisation de l'élection présidentielle anticipée, la réforme du dispositif des parrainages pourrait être adoptée sans révision constitutionnelle, la Constitution ne comportant aucune disposition sur le mécanisme de qualification préalable des candidats à l'élection présidentielle. Une telle réforme impliquerait une modification du paragraphe I de l'article 3, à valeur organique, de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, ainsi qu'une modification de certaines dispositions du décret du 8 mars 2001 portant application de cette loi.

## 2. Définir des règles de financement plus justes

---

La Commission estime indispensable que le financement de la campagne pour l'élection du Président de la République continue à faire l'objet d'un strict encadrement juridique.

Un tel encadrement répond à deux préoccupations essentielles.

Il doit créer les conditions d'un **déroulement équitable et loyal** de la compétition électorale, notamment grâce à la limitation des dépenses électorales et à leur prise en charge, au moins partielle, par l'État.

Il doit, par ailleurs, garantir la **transparence financière** de la campagne. Afin de prévenir le recours à des financements illicites ou prohibés et d'éviter toute dérive dans les dépenses, l'origine des fonds recueillis par les candidats ainsi que le montant et la consistance de leurs dépenses électorales doivent être contrôlés et connus du public.

La Commission considère que le régime actuel, fixé par les dispositions de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, qui renvoie sur différents points aux règles de droit commun du code électoral, répond de manière globalement satisfaisante à ces différentes préoccupations.

La Commission estime d'abord que les **obligations faites aux candidats** de désigner un mandataire financier, de tenir un compte de campagne retraçant leurs recettes et l'ensemble des dépenses exposées en vue de l'élection, d'assurer la présentation de ce compte par un expert-comptable ou un comptable agréé et de le déposer entre les mains de la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui en assure le contrôle et la publication, contribuent de manière significative à l'objectif de transparence financière et doivent, par suite, être maintenues.

La Commission juge ensuite indispensable de conserver une règle de **plafonnement des dépenses électorales**, qui constitue un puissant facteur de réduction des inégalités entre les candidats. Elle estime, sur ce point, que le niveau actuel du plafond, qui s'élève à 16,8 millions d'euros pour un candidat du premier tour et à 22,5 millions d'euros pour un candidat qui accède au second tour, n'est ni trop bas, ni trop élevé.

La Commission s'est plus longuement interrogée, en revanche, sur l'opportunité de proposer que soit donnée dans la loi, ainsi que la CNCCFP l'a suggéré dans ses rapports d'activité, une définition précise de la **notion de « dépense électorale »**. De prime abord, l'absence de définition légale des dépenses électorales peut en effet troubler, si l'on considère la place centrale que cette notion occupe dans l'ensemble des règles applicables au financement de la campagne pour l'élection présidentielle.

L'article L. 52-12 du code électoral, auquel renvoie le II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, se borne à faire référence aux « *dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection* ». C'est donc à l'autorité administrative indépendante chargée du contrôle et au juge électoral qu'est revenu le soin de préciser, au fil des décisions rendues, les contours de la notion. En vertu de cette jurisprudence, une dépense ne peut être qualifiée d'électorale qu'en considération d'un double critère, finaliste et temporel. Il faut à la fois qu'elle ait eu pour objet d'obtenir des suffrages et qu'elle ait été exposée dans le délai fixé par la loi, c'est-à-dire, pour l'élection présidentielle, dans l'année précédant le premier mois de l'élection et au plus tard le jour de l'élection.

En dépit de cette définition jurisprudentielle de la dépense électorale, certains frais, liés par exemple à la publication d'ouvrages par les candidats au cours de la campagne ou à l'organisation de congrès d'investiture, soulèvent des difficultés d'appréciation et de qualification récurrentes.

La solution qui consisterait à donner une définition générale de la notion de « dépense électorale » dans un texte de loi, en consacrant les critères dégagés par la jurisprudence, ne permettrait pas de régler de manière certaine l'ensemble des questions de qualification susceptibles de se poser à l'instance de contrôle et au juge et serait, pour ce motif, nécessairement décevante. La Commission considère par ailleurs que toute tentative pour élaborer une définition plus précise, à la supposer techniquement possible, présenterait l'inconvénient majeur de figer des solutions. La jurisprudence lui paraît donc plus à même que la loi de s'adapter à l'évolution constante des pratiques.

La Commission a cependant réfléchi à la solution alternative qui consisterait à ce que, faute de donner une définition générale des dépenses électorales, le législateur énumère dans la loi certains frais dont le rattachement au compte de campagne serait en tout état de cause obligatoire ou exclu, en procédant *a priori* à leur qualification. Elle a en définitive écarté cette piste, après avoir relevé que les décisions de la CNCCFP témoignaient de la particulière complexité de la qualification des différents types de dépenses dont elle avait un moment envisagé de proposer une qualification législative, qu'il s'agisse par exemple des frais liés à l'organisation de primaires ou encore des dépenses exposées par les candidats qui sont titulaires d'un mandat électif ou exercent une fonction ministérielle.

---

L'exemple peut être donné de la question de l'imputation au compte de campagne des dépenses exposées par une formation politique à l'occasion de l'organisation de primaires ouvertes à l'ensemble des électeurs pour la désignation de son candidat.

Par sa décision du 11 avril 2011 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle, la CNCCFP a estimé que de telles dépenses « *ne présentent pas, en principe, le caractère de dépenses engagées en vue de recueillir le suffrage des électeurs, et n'ont donc pas à figurer au compte de campagne du candidat investi en définitive par le parti* », en ajoutant toutefois que, « *si le candidat désigné à l'issue de primaires a engagé avant cette date des dépenses dont la finalité était l'obtention du suffrage des électeurs lors de l'élection présidentielle à venir, alors qu'il n'était encore que "pré-candidat", ces dépenses seraient à considérer, au cas par cas et avec les justifications utiles à l'appui, comme des dépenses électorales remboursables à inscrire au compte de campagne* ».

En ce qui concerne les **sources de financement** de la campagne pour l'élection présidentielle, qui sont pour l'essentiel les mêmes que pour les autres campagnes électorales, la Commission considère que la réglementation actuelle est satisfaisante.

En particulier, elle estime indispensable de maintenir l'interdiction, faite aux candidats depuis 1995, de recevoir des dons des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques, ainsi que l'interdiction de recevoir des aides provenant d'un État étranger ou de personnes morales de droit étranger. Elle juge également que l'interdiction spécifiquement faite aux candidats à l'élection présidentielle, depuis 2001, de recevoir des prêts ou avances de la part de particuliers ainsi que l'encadrement rigoureux des dons consentis par des personnes physiques contribuent de manière positive à l'objectif de transparence financière.

La Commission s'est arrêtée plus longuement, en revanche, sur la question de « **l'apport personnel** » des candidats à l'élection présidentielle, qui constitue la première source de financement de la campagne. Si cet apport peut, en théorie du moins, résulter d'un prélèvement sur le patrimoine personnel d'un candidat, il provient presque toujours, en pratique, d'un prêt consenti par un établissement financier ou par un parti politique.

Or, dans la mesure où le remboursement public des dépenses électorales ne peut porter que sur l'apport personnel du candidat, à l'exclusion des recettes provenant des dons de particuliers ou des contributions financières ou en nature des partis, l'inclusion dans l'apport personnel du prêt consenti par une formation politique à son candidat porte en germe le risque d'un enrichissement sans cause, dès lors qu'un doute peut subsister sur l'effectivité du remboursement de cet emprunt par le candidat, dont l'instance de contrôle n'est pas toujours en mesure de s'assurer.

Sur ce point, il pourrait donc être envisagé de compléter les règles de financement de la campagne pour l'élection présidentielle en prévoyant que le remboursement public ne peut porter sur la fraction des versements « personnels » du candidat provenant des **ressources empruntées à une formation politique**.

Par ailleurs, la Commission juge peu satisfaisantes, pour les raisons qui seront exposées ci-dessous, les modalités de calcul du montant du remboursement par l'État des dépenses électorales exposées par les candidats.

En ce qui concerne le **contrôle** que la CNCCFP exerce, depuis 2006, sur les comptes de campagne, la Commission est consciente des difficultés auxquelles se heurte nécessairement une telle mission.

En effet, outre les problèmes de qualification déjà évoqués, il est particulièrement difficile de vérifier le **caractère exhaustif des dépenses électorales** retracées dans les comptes de campagne des candidats. Malgré la mise en place, à l'occasion de chaque scrutin, d'un dispositif national de veille destiné à recenser les différentes manifestations organisées pour le compte des candidats, la CNCCFP reste encore, pour une large part, tributaire des informations qui lui sont transmises par les candidats eux-mêmes.

En outre, la CNCCFP exerce seulement, sur les comptes que les candidats sont tenus de lui transmettre « *au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin* », soit un peu plus de deux mois après le premier tour, un contrôle *a posteriori*, qu'elle réalise dans le délai de six mois suivant le dépôt des comptes, et qui implique, à partir des constats et des recoupements qu'elle opère, la mise en œuvre d'une procédure contradictoire avec les candidats.

Quelles que soient les inévitables imperfections d'un tel contrôle, la Commission écarte cependant l'idée que la CNCCFP puisse être désormais chargée de contrôler « en continu », tout au long de la campagne, le respect des règles de financement.

Si un tel contrôle se traduisait seulement par l'obligation faite aux candidats d'informer en temps réel la CNCCFP de leurs dépenses électorales, il imposerait des contraintes très lourdes, sans que l'efficacité du contrôle ne soit significativement améliorée. S'il impliquait un véritable pouvoir d'appréciation et de contrôle sur chaque dépense, la Commission estime qu'au-delà des évidentes difficultés pratiques qu'il soulèverait, il ne correspondrait pas à la nature comptable du contrôle qu'il appartient à la CNCCFP d'exercer. Il exigerait en outre une présence très intrusive de cette autorité à toutes les étapes de la campagne de chacun des candidats, ce qui ne manquerait pas de susciter objections et inconvénients de toutes sortes.

Enfin, la Commission s'est penchée sur le régime particulier des **sanctions** qui sont prévues, pour la campagne présidentielle, en cas de non-respect des règles de financement.

Elle constate, sur ce point, qu'à la différence du régime applicable aux candidats aux scrutins législatif, européen, régional, cantonal et municipal, les candidats à l'élection présidentielle n'encourent, même en cas de fraude ou de manquement grave aux règles de financement de la campagne, aucune sanction d'inéligibilité.

Si la Commission juge que cette différence de traitement est difficilement justifiable sur le plan des principes, elle a constaté qu'aucune solution alternative n'était vraiment satisfaisante, dès lors notamment que toute sanction d'inéligibilité poserait, dans le cas du candidat proclamé élu, la question de sa démission d'office et qu'une solution aussi radicale lui a paru difficilement envisageable.

Elle propose seulement qu'en cas de rejet du compte de campagne du candidat proclamé élu du fait de manquements d'une particulière gravité aux règles de financement, et sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales, la CNCCFP ou, en cas de recours contre ses décisions, le Conseil constitutionnel, notifie sa décision au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat en vue d'éclairer le Parlement et de lui permettre d'engager le cas échéant, en toute connaissance de cause, une procédure de destitution.

En définitive, seules les **modalités de calcul du montant du remboursement public** appellent donc, selon la Commission, des modifications significatives.

---

## Proposition n° 2 Modifier les modalités de calcul du remboursement public

---

Il paraît nécessaire de faire évoluer les règles relatives au remboursement public des dépenses électorales exposées par les candidats ou pour leur compte, dont il a été dit qu'il ne pouvait excéder le montant de leur apport personnel.

Si les candidats à l'élection présidentielle sont placés sur un strict pied d'égalité en ce qui concerne les frais de la campagne officielle (frais d'impression des bulletins, affiches et professions de foi et dépenses de la campagne audiovisuelle) que l'État prend directement en charge quel que soit le résultat obtenu, il n'en va pas de même pour le financement public de tout ou partie des dépenses de campagne.

La Commission constate, sur ce point, que les règles en vigueur créent un **très fort effet de seuil**, selon que les candidats obtiennent plus ou moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour.

En vertu du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, le montant du remboursement versé à un candidat ne peut en effet excéder 4,75 % du plafond des dépenses, lorsque ce candidat a recueilli moins de 5 % des suffrages. En revanche, le candidat qui franchit ce seuil peut prétendre à un remboursement dix fois plus important, soit 47,5 % du plafond des dépenses.

Certes, la Commission a pris la mesure de l'avantage qui tient, pour les candidats qui estiment être assurés de franchir le seuil des 5 %, à la certitude de bénéficier, sous réserve de l'approbation de leur compte de campagne, d'un financement public substantiel, qui est actuellement de l'ordre de 8 millions d'euros.

Toutefois, la Commission n'a trouvé aucune justification de principe suffisamment convaincante, ni à l'écart du décuple entre les deux taux de remboursement, ni à la fixation du seuil unique à 5 % des suffrages exprimés.

De surcroît, en pratique, le système actuel se révèle **doublement inéquitable** pour les candidats qui, tout en représentant un courant significatif, ne parviennent pas à atteindre la « barre » des 5 %.

Le montant du remboursement dont ces candidats peuvent bénéficier est d'abord sans commune mesure avec celui auquel les candidats ayant tout juste franchi ce seuil peuvent prétendre.

L'identification de cet aléa a ensuite pour effet de déterminer les candidats qui craignent de ne pas réunir plus de 5 % des suffrages à limiter l'emprunt qu'ils souscrivent au montant du remboursement le plus bas dont ils sont sûrs de pouvoir bénéficier (4,75 % du plafond), ce qui a pour effet, en pratique, de limiter de manière drastique le montant des dépenses électorales qu'ils pourront exposer au cours de la campagne.

Pour combattre cet effet de seuil, la Commission propose de substituer aux deux tranches actuelles (inférieure à 5 % ; égale ou supérieure à 5 %) une série de tranches de faible amplitude afin de lisser le montant du remboursement public et, par voie de conséquence, de **réduire les inégalités** entre les candidats ayant obtenu un peu plus ou un peu moins de 5 % des suffrages exprimés.

---

D'un point de vue technique, la Commission a ainsi envisagé la création de onze tranches espacées de deux points, la première correspondant à la tranche de 0 à moins de 2 %, la deuxième de 2 % à moins de 4 % et ainsi de suite, la dernière correspondant à plus de 20 % des suffrages exprimés. Le taux de remboursement varierait de 6 % à 46 % du plafond applicable.

Elle propose donc de modifier en ce sens les dispositions de l'article 3, de valeur organique, de la loi du 6 novembre 1962.

### 3. Assouplir la régulation de l'accès des candidats aux médias

---

La Commission considère que l'expression dans les médias des candidats à l'élection présidentielle doit continuer à faire l'objet d'une réglementation précise et exigeante.

Un tel encadrement répond à un objectif majeur : permettre que tous les candidats qui ont franchi avec succès l'étape de la qualification préalable puissent, lors de la campagne électorale, s'exprimer dans les médias audiovisuels dans des conditions qui n'introduisent entre eux aucun déséquilibre excessif.

Cette exigence garantit le respect du principe de pluralisme, reconnu par le Conseil constitutionnel comme un objectif de valeur constitutionnelle. S'agissant de l'accès aux médias audiovisuels, ce principe s'applique, en dehors des périodes électorales, aux différents courants de pensée et d'opinion et, en période électorale, aux candidats. Il revêt une importance spécifique dans le cadre de l'élection présidentielle, en raison de la place centrale de cette élection dans la vie politique nationale et du rôle crucial qu'y jouent les médias audiovisuels.

Au regard de l'objectif qui vient d'être rappelé, la Commission juge le système actuel globalement satisfaisant. Elle propose donc d'en maintenir l'équilibre général.

En premier lieu, la Commission estime qu'il convient de **s'en tenir au champ actuel de la réglementation**.

Elle mesure certes l'importance croissante, lors des campagnes présidentielles, des contenus diffusés sur Internet, lequel constitue désormais un puissant instrument d'information – et, parfois, de désinformation. Néanmoins, l'encadrement juridique d'Internet soulève des problèmes complexes : il serait donc peu efficace de l'aborder sous l'angle particulier de l'expression des candidats au cours de la campagne présidentielle.

En ce qui concerne la presse écrite, la Commission estime qu'une réglementation spécifique, qui irait au-delà des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse relatives au droit de réponse et au délit de diffamation ainsi que de la prohibition de la publicité commerciale par voie de presse à des fins de propagande électorale, serait peu compatible avec la tradition de liberté dont la presse écrite a toujours bénéficié et qui ne doit pas être entamée. La Commission tient cependant à relever que le monopole dont bénéficient, dans les faits, certains titres de la presse quotidienne régionale peut poser problème, lors des campagnes électorales, au regard du principe de pluralisme. Elle croit nécessaire d'inviter les professionnels à une réflexion sur ce point.

En deuxième lieu, la Commission juge essentiel de **maintenir l'interdiction de la publicité politique** par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle, comme le prévoit l'article L. 52-1 du code électoral pour la période de six mois précédant le premier jour du mois de l'élection.

Elle considère en effet que l'apparition de la publicité politique se traduirait nécessairement par une dégradation du discours politique, surtout si des « publicités négatives » venaient à être diffusées. Elle serait en outre source de graves inégalités entre les candidats. Enfin, il a semblé à la Commission que les citoyens étaient aujourd'hui suffisamment informés sur les programmes des candidats par l'ensemble des médias disponibles.

En troisième lieu, la Commission affirme son attachement au maintien de deux aspects centraux du dispositif actuel : **l'encadrement des temps d'antenne** (temps consacrés par un média audiovisuel aux différents candidats et à leurs soutiens, y compris les temps de parole) **et des temps de parole** (temps consacrés aux interventions des différents candidats ou de leurs soutiens), d'une part, **la régulation** par l'autorité administrative indépendante compétente, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), d'autre part.

Certes, le choix d'encadrer l'expression des candidats à l'élection présidentielle dans les médias audiovisuels est très minoritaire au sein des démocraties occidentales. Seuls l'Italie, le Portugal et la Roumanie disposent de systèmes similaires. Toutefois, loin d'y voir un archaïsme ou un défaut qu'il conviendrait de corriger, la Commission considère que ce choix mérite d'être salué et confirmé.

Elle y voit en effet un juste équilibre entre la nécessité de prévenir, par la définition d'obligations appropriées, la tentation que pourraient avoir les médias audiovisuels d'accorder un traitement privilégié à certains candidats et le souci de ne pas contraindre au-delà du strict nécessaire la liberté éditoriale des professionnels. À cet égard, la régulation souple des pratiques par une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect du pluralisme et pleinement au fait des contraintes de la communication lui paraît un gage d'efficacité.

Il semble à la Commission que les conditions dans lesquelles le CSA définit ses « recommandations » – lesquelles, en dépit de leur nom, s'imposent aux chaînes de radio et de télévision – en distinguant d'une part différentes périodes, d'autre part les notions de temps d'antenne et de temps de parole donnent globalement satisfaction. Elle juge qu'il en est de même pour le contrôle, certes à bien des égards difficile, qu'exerce le CSA pendant toute la durée de la campagne, en liaison souvent avec les candidats et leurs équipes.

En quatrième lieu, enfin, la Commission constate que les assouplissements apportés depuis 2007 par le CSA aux conditions dans lesquelles sont réalisées les émissions de la **campagne audiovisuelle officielle** sur les médias du service public ont permis de rendre celles-ci plus attrayantes pour les citoyens. Ce mouvement pourrait être poursuivi et de nouvelles libertés données aux candidats.

La Commission considère donc, en définitive, qu'il y a seulement lieu d'aménager le dispositif actuel. Elle formule à cet égard une proposition centrale, qui consiste à substituer la règle de l'équité à celle de l'égalité pour les temps de parole des candidats pendant la période dite « intermédiaire ».

En outre, la Commission s'est intéressée à une question qui, sans relever directement du traitement des candidats par les médias, concerne cependant le rôle de certains médias dans le bon déroulement de la campagne présidentielle : celle de l'heure de fermeture des bureaux de vote. La circonstance – héritée, il est vrai, d'une longue tradition – que les bureaux de vote ne ferment pas partout à la même heure favorise en effet la diffusion d'éléments d'information sur les résultats du scrutin à un moment où celui-ci n'est pas clos, ce qui soulève des difficultés croissantes. Une proposition est donc également formulée sur ce point.

---

### Proposition n° 3

## Substituer la règle de l'équité à celle de l'égalité pour les temps de parole des candidats pendant la période « intermédiaire »

---

À l'heure actuelle, les règles applicables aux médias audiovisuels au cours de la campagne présidentielle sont de deux natures : le CSA impose soit le respect d'une stricte **égalité**, soit le respect d'un principe d'**équité**, notion plus souple, qui laisse donc davantage de marge de manœuvre aux chaînes de radio et de télévision.

Le tableau ci-dessous rappelle l'état du droit.

Période	Début de la période	Candidats concernés	Principe applicable au temps de parole	Principe applicable au temps d'antenne
Période préliminaire	Date fixée par la recommandation du CSA	Candidats déclarés ou présumés	Équité	Équité
Période intermédiaire	Publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel	Candidats figurant sur la liste établie par le Conseil constitutionnel	Égalité	Équité
Campagne officielle	Deux semaines avant le premier tour ; puis lendemain du premier tour		Égalité	Égalité

La Commission considère que les règles qui s'appliquent aujourd'hui à la **période « préliminaire »** sont parfaitement adaptées.

Cette période débute en règle générale quatre à cinq mois avant le scrutin, à une date fixée par le CSA dans sa recommandation relative à l'élection présidentielle, et s'achève à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, soit environ cinq semaines avant le premier tour. Au cours de cette période, la campagne se déroule, par construction, non pas entre candidats officiels mais entre candidats déclarés ou présumés. La Commission partage l'idée qui inspire la réglementation actuelle : pendant cette période, seule une règle souple d'équité peut légitimement être imposée aux médias audiovisuels dans leur traitement de la campagne présidentielle.

La Commission est d'avis que les règles actuelles doivent aussi être maintenues pour la période de la **campagne officielle**.

Celle-ci débute deux semaines avant le premier tour et s'achève le vendredi qui précède le jour du scrutin, à minuit. Elle couvre ensuite l'essentiel de la période de l'entre-deux-tours. C'est à partir du début de cette période que sont installés les emplacements prévus pour l'apposition des affiches électorales, que sont envoyées aux électeurs les professions de foi des candidats et que sont diffusées sur les chaînes publiques les émissions de la campagne audiovisuelle officielle. L'ensemble de ces moyens de propagande étant soumis au respect d'un strict principe d'égalité, il serait à la fois injustifié et difficilement concevable de prévoir un autre régime pour le traitement réservé par les médias audiovisuels aux différents candidats. La Commission considère que la période de la campagne officielle doit continuer à être régie par le principe d'égalité, comme le prévoit l'article 15 du décret du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

L'appréciation de la Commission est, en revanche, différente pour la **période « intermédiaire »**.

Cette période d'environ trois semaines s'ouvre avec la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel et se termine à la veille de la campagne officielle. Elle n'existe que depuis 2007 : elle est la conséquence directe de la réforme, en 2006, de la loi du 6 novembre 1962, qui a avancé la date limite pour le dépôt des parrainages des candidats (de 18 à 37 jours avant le premier tour).

Dans le régime actuel, le CSA impose aux chaînes le respect d'une règle souple d'équité entre candidats pour le temps d'antenne, mais d'une règle stricte d'égalité pour le temps de parole.

La Commission estime que la période intermédiaire devrait désormais être entièrement régie par le **principe d'équité**, pour trois raisons.

Il semble d'abord à la Commission que la distinction de deux régimes, l'un pour le temps d'antenne, l'autre pour le temps de parole – lequel constitue au demeurant un élément du premier – est d'une justification incertaine.

Par ailleurs, sur le plan des principes, la Commission estime qu'il n'existe pas de raisons aussi convaincantes que pour la période de la campagne officielle de prévoir, pour la période intermédiaire, une règle d'égalité stricte des temps de parole. La période intermédiaire se distingue certes de celle qui la précède par le fait que les candidats sont désormais officiels et que, sauf accident, leur nombre ne changera plus. Néanmoins, la Commission considère que la vraie césure, du point de vue des règles applicables aux médias audiovisuels, ne doit pas être la publication de la liste des candidats, mais le début de la campagne officielle. Comme il a été dit, la période de la campagne officielle présente, au regard du principe d'égalité, une spécificité forte que n'a pas la période antérieure.

Enfin, sur le plan pratique, l'obligation d'égalité sur une longue période est source de nombreuses difficultés pour les chaînes de radio et de télévision. Soumettre le temps de parole des candidats à la règle de l'égalité pendant la période intermédiaire revient en effet à imposer aux médias audiovisuels le respect de l'égalité sur un total de cinq semaines environ avant le premier tour de l'élection. Or, appliquée sur une telle durée, la règle de l'égalité fait peser, selon la Commission, des contraintes trop fortes sur les choix éditoriaux des chaînes de radio et de télévision pendant la campagne présidentielle. D'ailleurs, la Commission relève que l'obligation d'égalité a pour effet pervers un traitement médiatique paradoxalement moins intense de l'actualité électorale dans les dernières semaines de la campagne, la lourdeur des exigences incitant les médias audiovisuels à réduire le temps global d'antenne consacré à la campagne présidentielle, afin de respecter l'équilibre dans le traitement des différents candidats.

La Commission note que le CSA a réitéré en octobre 2012 sa demande, déjà formulée à la suite de l'élection présidentielle de 2007, en faveur d'une application du principe d'équité au cours de la période intermédiaire.

Quant au Conseil constitutionnel et à la Commission nationale de contrôle, ils ont porté dans leurs observations sur l'élection présidentielle de 2012 une même appréciation critique sur l'application à la période intermédiaire de la règle de l'égalité des temps de parole.

Dans le prolongement de cette proposition, la Commission s'est interrogée sur l'opportunité d'inscrire dans la loi une définition de la notion de traitement équitable, afin de donner un cadre plus clair à la pratique régulatrice du CSA.

Le principe d'équité, tel qu'il est aujourd'hui appliqué par le CSA, a seulement fait l'objet d'une définition dans ses recommandations.

Le CSA retient essentiellement deux critères : la capacité à manifester concrètement l'intention d'être candidat par une pré-campagne dynamique, d'une part ; la représentativité, d'autre part. Le premier critère ne vaut, en principe, que pour la période où la liste

définitive des candidats n'a pas encore été établie par le Conseil constitutionnel, même si la prise en compte du dynamisme de la campagne des différents candidats peut conserver une certaine pertinence ensuite. Il s'apprécie au regard d'un faisceau d'indices : organisation de réunions publiques, participation à des débats, utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments d'un programme politique. Le critère de représentativité, qui a vocation quant à lui à s'appliquer avant comme après la publication de la liste définitive des candidats, se fonde notamment sur les résultats obtenus par le candidat ou par les formations qui le soutiennent aux plus récentes élections.

Il n'apparaît pas souhaitable à la Commission de figer ces éléments de définition par des dispositions législatives qui énonceraient les critères permettant de définir le traitement équitable.

Comme il a été dit, le CSA exerce le rôle de régulateur que lui a confié la loi en contrôlant avec minutie, tout au long de la campagne présidentielle, les conditions dans lesquelles les candidats peuvent accéder aux médias audiovisuels. En cas de problème, il invite les directeurs de chaînes à modifier leurs pratiques et, si nécessaire, les met en demeure de se conformer à ses exigences. Dans cette perspective, il est utile qu'il explicite à l'avance, comme le font d'autres autorités de régulation, les lignes directrices auxquelles il entend se tenir : les professionnels connaissent ainsi les « règles du jeu » et la régulation au quotidien en est grandement facilitée.

Cette définition des critères du traitement équitable n'est pas laissée à la seule appréciation du CSA : outre qu'elle fait l'objet d'une attention vigilante tant de la part des professionnels que de celle des candidats et de leurs équipes, elle intervient après avis conforme du Conseil constitutionnel et est soumise au contrôle du juge administratif.

Par conséquent, une définition législative du traitement équitable, qui ne pourrait en tout état de cause qu'énoncer un faisceau d'indices, n'améliorerait guère ce dispositif de régulation.

---

#### **Proposition n° 4**

### **Fixer à 20 heures la fermeture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain**

---

La diffusion prématurée de résultats partiels et d'estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote sur le territoire métropolitain est de nature à perturber le bon déroulement du scrutin et à affecter sa sincérité – comme l'ont d'ailleurs relevé le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle et la Commission des sondages dans leurs observations sur l'élection présidentielle de 2012.

Cette question, qui s'est déjà posée lors des précédents scrutins, a pris une ampleur nouvelle en 2012, en raison de la multiplication des moyens d'information par lesquels peut désormais être contournée l'interdiction d'une telle diffusion, posée par l'article L. 52-2 du code électoral.

Cet article prévoit en effet : « *aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain* ».

Or de nombreux sites Internet de médias étrangers, blogs ou réseaux sociaux diffusent, entre la fermeture des premiers bureaux de vote métropolitains à 18 heures et celle des derniers bureaux à 20 heures, des informations sur l'issue du scrutin. Ces indications sont fondées sur les estimations que les instituts de sondage réalisent à partir des premiers dépouillements partiels effectués dans les bureaux de vote qui ferment à 18 heures.

Pour éviter les conséquences fâcheuses de telles pratiques – qui ne pourront que se développer – la Commission préconise l'harmonisation des horaires de fermeture de l'ensemble des bureaux de vote métropolitains.

Les heures d'ouverture et de clôture du scrutin sont laissées à la discrétion du Gouvernement, qui en décide lorsqu'il prend le décret de convocation des électeurs. Pour la dernière élection présidentielle, et selon une tradition bien établie, ce décret a prévu que le scrutin serait ouvert de 8 à 18 heures – les préfets ayant toutefois la possibilité de prendre des arrêtés pour retarder, dans certaines communes, l'heure de fermeture du scrutin, jusqu'à 19 ou 20 heures.

La Commission estime qu'il serait souhaitable d'arrêter un **horaire unique** de clôture des bureaux de vote. Même si elle a conscience des inconvénients pratiques qui peuvent en résulter pour certaines petites communes, elle propose que cet horaire soit fixé à **20 heures**, afin, notamment, de ne pas prendre le risque d'une diminution du taux de participation dans les villes où les électeurs peuvent traditionnellement voter jusqu'à 20 heures.

## 4. Fixer plus tôt dans l'année les dates des scrutins présidentiel et législatif et maintenir l'ordre actuel des élections

---

Il n'existe pas de règles juridiques organisant l'articulation entre les calendriers de l'élection présidentielle et des élections législatives.

L'articulation constatée dans les faits, depuis 2002, entre ces deux élections – tenue de l'élection présidentielle en avril-mai, quelques semaines seulement avant celle des députés en juin de la même année – découle seulement de la conjugaison de quatre éléments.

Ces éléments sont les suivants : la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997, qui a provoqué la coïncidence des deux scrutins en 2002 ; l'instauration du quinquennat, qui a eu pour effet d'aligner la durée du mandat présidentiel sur celle du mandat des députés ; l'expiration en mai des pouvoirs du Président de la République, depuis la mort du Président Pompidou le 2 avril 1974 ; l'application des règles relatives à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale (troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit le renouvellement de l'Assemblée).

Depuis 2002, la cohérence des majorités présidentielle et parlementaire a toujours été assurée – ce qui était l'un des objectifs essentiels de l'instauration du quinquennat et de l'inversion de l'ordre des scrutins présidentiel et législatif par la loi organique du 15 mai 2001.

La Commission s'est cependant attachée à examiner les critiques parfois adressées au système actuel et les solutions alternatives envisagées.

L'organisation des élections législatives quelques semaines après l'élection présidentielle aurait, selon certains, des répercussions négatives sur le système institutionnel, en ce qu'elle rendrait l'élection des députés secondaire et la transformerait en simple confirmation du choix politique opéré quelques semaines auparavant, compte tenu de la dynamique créée par l'élection du Président de la République. En outre, elle serait la cause d'un désintérêt croissant des électeurs pour les élections législatives : le taux d'abstention au second tour de ces élections s'établit en effet, depuis 2002, à près du double de celui qui est constaté au second tour de l'élection présidentielle. Enfin, elle ne permettrait pas nécessairement d'éviter une cohabitation, compte tenu du délai de plusieurs semaines qui sépare le second tour de l'élection présidentielle du premier tour des élections législatives.

Divers systèmes alternatifs ont été préconisés : une nouvelle inversion du calendrier ; une simultanéité totale ou partielle des élections présidentielle et législatives (organisation concomitante des deux tours de ces élections ou organisation du premier tour des

élections législatives le même jour que le second tour de l'élection présidentielle) ; une « disjonction structurelle » des deux élections (tenue des élections législatives à mi-mandat présidentiel ou modification de la durée de l'un des deux mandats).

La Commission n'est pas favorable à une nouvelle inversion du calendrier, pas plus qu'à une « disjonction structurelle » entre les deux scrutins.

Elle considère qu'aucune de ces options ne serait cohérente avec la logique politique qui résulte, d'une part, de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et de l'instauration du quinquennat, d'autre part, des pouvoirs respectifs que la Constitution confère au chef de l'État et à l'Assemblée nationale. Cette logique implique en effet que les électeurs choisissent d'abord une orientation politique fondamentale en élisant un Président de la République, puis décident, en choisissant une majorité parlementaire, des moyens dont il disposera pour mettre en œuvre sa politique.

Par ailleurs, l'inversion du calendrier diminuerait fortement les enjeux du scrutin présidentiel. Quant à la disjonction structurelle des échéances électorales, elle accroîtrait nécessairement la probabilité d'une cohabitation.

La Commission n'est pas davantage favorable à une simultanéité totale ou partielle des élections présidentielle et législatives.

Une telle simultanéité serait en effet source de confusion. Elle conduirait à brouiller les enjeux respectifs des deux scrutins, dont les spécificités doivent au contraire être respectées. Elle risquerait en outre d'affecter la clarté des choix politiques des électeurs, qui doivent pouvoir se prononcer à l'occasion du scrutin législatif en toute connaissance de cause et en ayant une claire conscience du sens de leur vote au regard du contexte politique général qui résulte de l'élection présidentielle.

La Commission se prononce donc en faveur du **maintien du calendrier actuel**.

Elle est consciente que le dispositif en vigueur peut être remis en cause par une dissolution de l'Assemblée nationale ou encore par une démission, un décès ou une destitution du Président de la République. Elle s'est donc interrogée sur l'opportunité de proposer des mécanismes garantissant, en toute circonstance, le maintien de la séquence électorale actuelle. On pourrait à cet égard envisager la dissolution de plein droit de l'Assemblée en cas de décès, de destitution ou de démission du Président de la République, ou encore la démission d'office de ce dernier en cas de dissolution de l'Assemblée nationale. La Commission estime toutefois préférable de laisser, en cette matière, toute sa place à la liberté de la décision politique.

Elle préconise donc seulement, dans le cadre du dispositif actuel, **deux aménagements limités**.

---

## Proposition n° 5

### Avancer dans l'année la tenue de l'élection présidentielle et des élections législatives

---

La Commission propose d'**avancer de deux mois** la tenue de ces échéances électorales. À cette fin, il serait nécessaire de fixer au deuxième dimanche de mars la date d'expiration du mandat présidentiel – ainsi que le préconisait d'ailleurs en 1993 le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel – et d'avancer au mois d'avril la date d'échéance du mandat des députés.

Un tel déplacement permettrait en effet à la nouvelle législature de commencer ses travaux avant l'expiration de la session ordinaire et donnerait au nouveau Gouvernement la faculté d'engager et de conduire ses premières réformes dans de meilleures conditions. Il serait notamment utile pour la préparation d'un éventuel projet de loi de finances rectificative et pour celle du projet de loi de finances initiale de l'exercice suivant.

La Commission est consciente que la détermination d'une date fixe d'expiration des pouvoirs du Président de la République dans l'année, qui est nécessaire pour réaliser un tel déplacement du calendrier électoral, pourrait se traduire par une réduction de la durée du mandat d'un Président de la République qui serait élu à la suite du décès, de la démission ou de la destitution en cours de mandat de son prédécesseur. Ce risque ne doit toutefois pas conduire, selon elle, à renoncer à la mesure préconisée.

La Commission relève par ailleurs que la mise en œuvre de sa proposition aurait pour effet, lors de sa première application, de réduire de deux mois les mandats en cours du Président de la République et des députés.

D'un point de vue technique, la Commission propose de réviser l'article 6 de la Constitution, qui déterminerait désormais une date fixe pour l'expiration des pouvoirs du Président de la République, et de modifier, par une loi organique, l'article LO. 121 du code électoral relatif à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

---

## Proposition n° 6

### Réduire le délai entre l'élection présidentielle et les élections législatives

---

La Commission estime par ailleurs qu'il est souhaitable et possible de **réduire d'une ou deux semaines** le délai – actuellement de cinq semaines – entre le second tour de l'élection présidentielle et le premier tour des élections législatives.

Une telle mesure permettrait de limiter la période pendant laquelle le travail gouvernemental est susceptible d'être perturbé par la campagne électorale législative – sans imposer toutefois à celle-ci une contrainte excessive au regard des exigences du débat démocratique devant les électeurs.

## Chapitre 2

# Un Parlement plus représentatif

La rénovation de notre vie publique ne saurait faire l'économie d'une réforme des modes de scrutin applicables aux élections législatives et sénatoriales. La vitalité de la démocratie et la confiance des citoyens dans leurs institutions dépendent en effet, pour une part, des conditions dans lesquelles les représentants de la Nation sont élus.

La Commission, qui n'était pas chargée de proposer une réforme de l'équilibre général de nos institutions politiques, a inscrit sa réflexion dans le cadre actuel du bicamérisme, dans lequel les députés sont élus au suffrage universel direct par les citoyens, et les sénateurs au suffrage universel indirect par un collège composé essentiellement d'élus locaux.

La Commission n'a pas davantage souhaité apprécier les mérites respectifs des scrutins majoritaire et proportionnel d'un point de vue théorique. Elle considère que cette alternative ne rend pas compte de la multiplicité des modes de scrutin possibles. Elle estime en outre que les conséquences d'un mode de scrutin dépendent de nombreux facteurs, tels que le système institutionnel dans lequel il s'insère ou la structuration des forces politiques du pays. La Commission a donc privilégié une analyse concrète des effets des différents choix possibles.

Prenant en compte les spécificités de chacune des deux assemblées, la Commission a cherché à déterminer, comme l'y invitait sa lettre de mission, les réformes susceptibles d'assurer une meilleure représentation de la diversité des courants politiques et de renforcer la parité entre les femmes et les hommes.

Pour l'Assemblée nationale, la démarche de la Commission a été animée par la volonté de ne 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 applicable aux élections législatives. La recherche d'une représentation aussi satisfaisante que possible des différents courants politiques et d'un accès plus large des femmes à l'Assemblée nationale doit être conciliée avec cet objectif fondamental.

Pour le Sénat, il est apparu à la Commission que, dans le cadre général actuel de l'élection au suffrage universel indirect, des progrès significatifs étaient nécessaires et possibles pour garantir une représentation plus équitable des collectivités territoriales et un meilleur respect de la parité.

La Commission propose ainsi des évolutions susceptibles, selon elle, d'apporter une contribution significative au renouveau démocratique qu'attendent les citoyens.



# 1. Renforcer le pluralisme à l'Assemblée nationale

---

Le mode de scrutin législatif en vigueur en France, qui a été constamment utilisé depuis 1958, sauf en 1986, a permis de dégager, à quelques rares exceptions près, des **majorités nettes** et donc d'assurer la **stabilité gouvernementale**.

Il conduit les formations politiques à faire connaître, avant les élections, les coalitions et les alliances qu'elles forment, ce qui permet aux électeurs d'effectuer leur choix en toute connaissance de cause.

La Commission voit aussi un avantage dans le fait que le mode de scrutin législatif actuel établit un **lien direct** entre le député et ses électeurs.

Enfin, elle relève ses qualités de **simplicité** et de **clarté** : élection d'un député par circonscription ; élection du candidat qui remporte le plus grand nombre de voix.

La Commission considère cependant qu'une **meilleure représentation du pluralisme** des courants politiques à l'Assemblée nationale est nécessaire.

Le système actuel conduit en effet à une surreprésentation en sièges des deux grands partis dits « de gouvernement » et rend très difficile l'accès à l'Assemblée nationale de partis politiques qui réalisent pourtant des scores significatifs au premier tour des élections.

La Commission a donc recherché une solution permettant d'améliorer la représentation de la diversité des forces politiques sans risquer de compromettre **l'objectif fondamental d'une majorité stable**.

Dans cette perspective, elle a envisagé l'élection de l'ensemble des députés selon un mode de scrutin proportionnel, mais avec de stricts correctifs, afin de permettre la constitution de majorités nettes. Le mode de scrutin en vigueur pour les élections régionales – scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire pour la liste arrivée en tête – pourrait à cet égard, sous réserve des adaptations nécessaires, constituer une source d'inspiration. La Commission a cependant écarté cette solution, notamment parce qu'elle distend fortement le lien entre le député et ses électeurs.

Elle se prononce pour le **maintien du mode de scrutin uninominal** majoritaire à deux tours pour l'élection de **l'essentiel des députés**, assorti de l'introduction d'une **part limitée de scrutin proportionnel**.

---

## Proposition n° 7 Introduire une part de proportionnelle pour l'élection des députés

---

La Commission considère, en premier lieu, que l'introduction d'une part de proportionnelle pour l'élection des députés doit être effectuée **sans augmentation de leur nombre** (577).

Consciente du risque accru qu'une majorité claire ne puisse être dégagée, la Commission estime, en deuxième lieu, que le nombre de députés élus au scrutin proportionnel doit demeurer limité : **10 % au plus des députés** – soit 58 députés – pourraient être élus à la proportionnelle.

La Commission propose, en troisième lieu, que cette élection donne lieu à un **scrutin de liste à un tour** dans une **circonscription nationale unique, sans exigence de seuil**, afin de donner son plein effet à la représentation proportionnelle et de mieux représenter la diversité des courants politiques.

En quatrième lieu, aucun lien ne doit être établi, selon la Commission, entre le résultat du scrutin majoritaire et celui du scrutin proportionnel. Elle estime que **les deux scrutins, majoritaire et proportionnel**, doivent être **indépendants**. Toutes les listes participeraient à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle, et non les seules listes des partis défavorisés par le scrutin majoritaire. Il s'agirait ainsi, non d'un scrutin de compensation des effets du scrutin majoritaire, mais d'un scrutin proportionnel **parallèle** à celui-ci.

En cinquième lieu, les **candidats** sur les listes nationales seraient **distincts** de ceux qui briguent un siège au scrutin uninominal. La Commission juge en effet peu souhaitable que des candidats battus au scrutin uninominal puissent être élus à la proportionnelle.

La Commission propose, en sixième lieu, que chaque électeur dispose de **deux voix**, l'une pour le scrutin majoritaire, l'autre pour le scrutin proportionnel, les deux votes étant indépendants. La Commission est défavorable à un vote unique, qui suppose que chaque candidat au scrutin majoritaire soit rattaché à une liste nationale, un électeur qui vote pour un candidat au scrutin majoritaire apportant en même temps son suffrage à la liste à laquelle ce candidat est rattaché. Le vote double tient en effet compte, d'une part, de ce que le vote au scrutin majoritaire pour un candidat n'indique pas nécessairement une adhésion partisane, d'autre part du choix de certains candidats de n'être rattachés à aucune liste. Il laisse en outre aux électeurs la liberté de nuancer leur premier choix par le second.

À titre d'exemple, la proposition de la Commission permettrait à un parti recueillant 10 % des suffrages d'être assuré, alors même qu'il n'obtiendrait aucun élu au scrutin majoritaire, d'être représenté à l'Assemblée nationale par 5 ou 6 députés.

---

La réforme proposée relève du législateur ordinaire. La Commission estime que l'élection de députés selon deux modalités différentes ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, dès lors que le principe d'égalité est respecté à un double titre. Entre les électeurs, d'abord : tous élisent leurs députés de la même manière et la voix de chaque électeur pèse d'un même poids dans chacun des deux scrutins. Entre les élus, ensuite : quel que soit leur mode d'élection, tous les députés sont des représentants de la Nation et ont les mêmes droits et obligations.

L'introduction, à effectifs constants, d'une dose de proportionnelle rendrait nécessaire une **nouvelle répartition des sièges** pourvus au scrutin uninominal entre les départements.

Dans cette perspective, la Commission relève l'intérêt d'adopter une **nouvelle méthode**, plus respectueuse du principe d'égalité.

La méthode dite de la tranche a été constamment retenue depuis 1958 : dans l'état actuel du droit, on procède à la répartition des sièges entre les départements en prévoyant un député par tranche de 125 000 habitants puis un député supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 125 000. Cette méthode favorise les départements dont la population dépasse de peu un multiple de 125 000 et, à l'inverse, défavorise les départements dont la population est proche d'un tel multiple, sans toutefois l'atteindre. Un département comptant 130 000 habitants a ainsi autant de députés (deux) qu'un département de 240 000 habitants.

La Commission constate que cette méthode est l'objet de critiques récurrentes. Elle estime qu'il serait souhaitable d'étudier la possibilité de la remplacer par une méthode plus équitable : un siège supplémentaire ne serait attribué à un département pour une fraction de tranche que si celle-ci dépassait la moitié du nombre d'habitants correspondant à une tranche. Ainsi, si une tranche correspondait à 150 000 habitants, un département dont la population est inférieure à 225 000 habitants ne se verrait attribuer aucun siège supplémentaire ; en revanche, un département dont la population serait comprise entre 225 000 et 300 000 habitants aurait droit à un tel siège.

Cette méthode, fondée sur l'arrondi usuel, réduit les biais liés à l'effet de seuil qui affectent la méthode de la tranche et permet une répartition des sièges **plus équitable sur le plan démographique**.

---

La révision de la répartition des sièges de députés entre départements implique de modifier le tableau annexé à l'article L. 125 du code électoral : elle ne nécessite donc qu'une intervention du législateur ordinaire.

---

## Proposition n° 8 Réformer les modalités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger

---

La Commission juge peu pertinente l'utilisation du scrutin uninominal majoritaire pour l'élection des onze députés qui représentent les Français établis hors de France depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'idée même d'un lien entre les électeurs et leur député lui semble largement illusoire pour des circonscriptions très vastes, dont la plus grande couvre le tiers de la planète.

L'élection de ces députés au **scrutin proportionnel** de liste, par exemple dans deux circonscriptions, l'une pour l'Europe, l'autre pour le reste du monde, lui paraît pouvoir être mise en œuvre. À cette fin, une loi ordinaire serait nécessaire.

---

## Proposition n° 9 Éviter les seconds tours à un seul candidat dans le cadre du scrutin majoritaire

---

Au-delà des propositions qui précèdent, la Commission s'est interrogée sur l'opportunité d'aménagements du scrutin majoritaire en vigueur.

L'accès au second tour n'est ouvert, en principe, qu'aux candidats ayant recueilli un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits. Le candidat arrivé deuxième peut néanmoins participer au second tour, même s'il n'a pas atteint ce seuil. Quand trois candidats ont atteint le seuil de 12,5 %, ils peuvent tous se maintenir.

Supprimer la possibilité de triangulaires en prévoyant, sur le modèle de l'élection présidentielle, que seuls les deux candidats arrivés en tête pourraient se maintenir au second tour ne paraît pas opportun à la Commission : il ne serait pas légitime, à ses yeux, de ne sélectionner que deux candidats pour le second tour lorsque les trois candidats arrivés en tête au premier tour ne sont séparés que par un faible écart.

Quant au seuil de 12,5 % des inscrits, il ne lui paraît pas nécessaire de le relever. Il est en réalité assez exigeant, compte tenu du taux de participation observé lors des élections législatives.

La Commission estime en revanche nécessaire d'éviter la présence d'un seul candidat au second tour.

À l'issue du premier tour, il peut en effet se produire que le candidat arrivé deuxième se désiste au profit de celui qui est arrivé en tête. Si le candidat arrivé troisième n'a pas lui-même atteint le seuil de 12,5 % des inscrits, seul le candidat arrivé en tête au premier tour est présent au second. Les électeurs qui ne souhaitent pas s'abstenir n'ont alors d'autre choix que de voter pour ce candidat unique ou de voter blanc. La Commission juge une telle situation peu satisfaisante.

Elle propose donc que, lorsqu'il apparaît, à la clôture du dépôt des candidatures pour le second tour de scrutin, qu'un seul candidat a fait acte de candidature, la possibilité d'accéder au second tour soit également donnée au candidat venant immédiatement après les candidats qui remplissaient les conditions pour se maintenir. Le dépôt des candidatures serait alors rouvert au profit de ce candidat ou, si celui-ci ne fait pas lui-même acte de candidature, au profit du candidat suivant.

## 2. Améliorer la représentativité du Sénat

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 24 de la Constitution, « *le Sénat (...) est élu au suffrage universel indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République* ».

Même si les sénateurs représentent comme les députés la Nation tout entière, ces dispositions définissent une identité et une légitimité propres pour le Sénat, que la Commission n'a pas remises en cause.

Elle a donc veillé à ce que ses préconisations sur le mode d'élection des sénateurs s'inscrivent dans le cadre actuel d'une élection au suffrage indirect par un collège composé essentiellement d'élus locaux. Elle a ainsi écarté deux pistes de réforme, dont elle a cependant débattu. La première consisterait à substituer à l'élection des sénateurs au suffrage universel indirect une élection au suffrage direct, dans le cadre d'un scrutin proportionnel, afin de faire du Sénat une assemblée représentative de la diversité des courants d'opinion de la société française. La seconde consisterait à prévoir que les présidents de conseils régionaux et de conseils généraux ainsi que les maires des communes ou présidents des intercommunalités les plus importantes en soient membres de droit.

Quels que soient leurs mérites et leurs inconvénients respectifs, des réformes de cette ampleur modifieraient nécessairement la nature même du Sénat. La Commission ne s'est pas inscrite dans une telle perspective ; elle est cependant consciente qu'une réflexion plus fondamentale sur la place du Sénat dans nos institutions devra sans doute être engagée, qu'il s'agisse de satisfaire pleinement aux exigences de représentativité du Parlement ou de tirer toutes les conséquences de l'approfondissement de la décentralisation.

Dans le cadre plus limité auquel elle s'est tenue, la Commission considère que le mode actuel d'élection des sénateurs présente **deux séries de défauts** qu'il convient de corriger.

En premier lieu, la Commission constate que la composition du **corps électoral** qui élit les sénateurs ne permet pas une **juste représentation des différentes collectivités territoriales**.

Les sénateurs sont aujourd'hui élus dans chaque département par un collège composé des députés et des conseillers régionaux élus dans le département, ainsi que des conseillers généraux et de délégués des conseils municipaux. Les délégués des conseils municipaux (environ 142 000) représentent près de 96 % des 148 000 membres du collège électoral sénatorial.

La composition de ce collège se traduit d'abord par une **représentation déséquilibrée des communes**, qui ne tient pas compte de leur poids démographique.

La désignation des délégués **favorise à l'excès la représentation de communes rurales faiblement peuplées**, au détriment des communes urbaines. En effet, le nombre de délégués des conseils municipaux est loin d'être proportionnel à la population des communes, comme le montre le tableau suivant, qui récapitule le nombre des délégués désignés par les conseils municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants, dans les communes dont la population est comprise entre 9 000 et 30 000 habitants, et dans les communes de plus de 30 000 habitants.

Population de la commune	Effectif du conseil municipal	Nombre de délégués
Moins de 9 000 habitants	9 à 11 membres	1 délégué
	15 membres	3 délégués
	19 membres	5 délégués
	23 membres	7 délégués
	27 à 29 membres	15 délégués
Entre 9 000 et 30 000 habitants	29 à 35 membres	Tous les conseillers municipaux
Plus de 30 000 habitants	39 à 69 membres	Tous les conseillers municipaux + 1 délégué supplémentaire par tranche de 1 000 habitants au-dessus de 30 000 habitants

Il en résulte que plus des deux tiers des délégués des conseils municipaux représentent les communes de moins de 10 000 habitants, alors que celles-ci ne regroupent que la moitié de la population. Moins d'un tiers des délégués représentent donc les communes de plus de 10 000 habitants. Plus radicalement encore, alors que la population totale des communes de plus de 100 000 habitants est deux fois plus élevée que celle des communes de moins de 500 habitants, ces dernières disposent de deux fois plus de délégués.

Il faut ajouter que la méthode de désignation des délégués des conseils municipaux se traduit par des effets de seuil importants, qui aboutissent à une sous-représentation de certaines communes, par exemple des communes de 5 000 à 9 000 habitants et de celles qui comptent de 20 000 à 30 000 habitants.

La Commission estime que, dans une France désormais très majoritairement urbaine, une telle situation ne peut être maintenue. Elle se traduit par une **méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage** : même « filtrée » par les collectivités territoriales que le Sénat est chargé de représenter, la voix de chaque électeur doit avoir partout un poids équivalent.

La composition du collège sénatorial conduit par ailleurs à une **surreprésentation écrasante des communes par rapport aux départements et aux régions**. Les conseillers généraux et les conseillers régionaux représentent ainsi, respectivement, 2,7 % et 1,2 % du collège électoral sénatorial. La Commission estime que cette prépondérance des délégués des conseils municipaux ne se justifie plus dans le paysage institutionnel actuel, marqué par la place prise par les régions et les départements dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, la **présence des députés dans le collège** chargé d'élire les sénateurs, qui est un héritage historique, paraît injustifiée à la Commission : elle est peu compatible avec la mission constitutionnelle du Sénat de représentation des collectivités territoriales et elle conduit les membres de la première chambre à désigner, même marginalement, ceux de la seconde.

En second lieu, la Commission estime que le mode de scrutin actuel fait **une place trop grande au scrutin majoritaire**.

Deux modes d'élection des sénateurs sont aujourd'hui prévus, qui correspondent à deux types de départements. Dans les départements qui élisent un à trois sénateurs, c'est le scrutin majoritaire uninominal ou plurinominal à deux tours qui s'applique. Dans les départements qui élisent quatre sénateurs ou plus, c'est le scrutin proportionnel de liste à un tour.

Le scrutin majoritaire s'applique ainsi dans 71 départements, 5 collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ; la représentation proportionnelle, dans 30 départements. Sur les 348 sénateurs actuels, 168 ont été élus au scrutin majoritaire (soit 48 %) et 180 à la proportionnelle.

La part faite au scrutin proportionnel semble trop faible à la Commission, pour trois raisons principales.

Le mode de scrutin indirect, quand il est majoritaire, conduit à démultiplier les effets de la logique majoritaire. Les membres du collège sénatorial sont en effet eux-mêmes élus selon un mode de scrutin qui, pour une part importante, obéit à une logique majoritaire – les conseillers généraux et les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours ; les conseillers régionaux et les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel de liste, mais avec une forte prime majoritaire ; les délégués des communes sont élus par des conseils municipaux issus de ce scrutin à forte prime majoritaire. La représentation de la diversité des courants politiques se trouve donc mal assurée.

Par ailleurs, le mode de scrutin majoritaire nuit à l'accès des femmes au Sénat, dès lors que l'obligation de candidatures paritaires (alternance homme/femme) s'impose seulement pour la composition des listes présentées au scrutin proportionnel.

Enfin, la Commission considère que les arguments avancés pour justifier le maintien d'un scrutin majoritaire prépondérant pour l'élection des députés ne valent pas de la même façon pour l'élection des sénateurs, dès lors notamment que le Sénat ne peut censurer le Gouvernement et qu'il n'a pas le dernier mot pour l'adoption des lois.

La Commission préconise donc, d'une part, de **réformer la composition du collège électoral sénatorial** afin d'assurer une représentation plus équitable des différentes collectivités territoriales, d'autre part, d'**augmenter la place du scrutin proportionnel**, afin de contribuer à une meilleure représentation de la diversité des courants politiques.

---

**Proposition n° 10**  
**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**

---

Pour atteindre l'objectif d'une représentation des différentes collectivités territoriales plus conforme au principe d'égalité, la Commission, plutôt que d'explorer la voie de l'augmentation du nombre de délégués supplémentaires, qui avait été empruntée lors de la tentative de réforme censurée en 2000 par le Conseil constitutionnel, propose que les voix exprimées par les élus des communes les plus peuplées ainsi que par les conseillers régionaux et par les conseillers généraux soient affectées d'une **pondération** renforçant leur poids dans l'élection des sénateurs : chaque vote serait affecté d'un coefficient de 1 à 15. Cette pondération doit être distinguée d'un « vote plural », grâce auquel un électeur disposerait de plusieurs voix qu'il pourrait répartir entre différents candidats ou différentes listes. La Commission propose en effet que le panachage soit prohibé, chaque électeur sénatorial disposant d'une seule voix affectée d'un coefficient de pondération.

Cette solution permet de renoncer à la désignation de délégués supplémentaires, non membres de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, tout en assurant une meilleure prise en compte des critères démographiques et une représentation plus juste des départements et des régions.

Pour **améliorer la représentation des régions et des départements**, la Commission estime que les voix pondérées des conseillers généraux et des conseillers régionaux devraient représenter, pour chacune des deux catégories de collectivités, environ 15 % des suffrages des membres du collège électoral sénatorial (les membres des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer à statut particulier étant assimilés aux conseillers généraux).

La répartition de cette part de 15 % entre les assemblées délibérantes des collectivités d'une même catégorie pourrait être effectuée de la façon suivante. Pour les régions, la

voix de chaque conseiller régional serait identiquement pondérée, quelle que soit sa région, dès lors que le nombre des membres de l'assemblée régionale est déterminé en fonction de la population de la région. En revanche, pour les départements, le nombre des conseillers généraux n'étant pas lié à la population du département, il serait nécessaire que la pondération des voix des conseillers généraux de chaque département soit déterminée en fonction de la population du département, afin d'éviter une surreprésentation des départements les moins peuplés.

Pour les **communes**, dont les représentants au sein du collège électoral sénatorial disposeraient de 70 % du total des voix pondérées, le dispositif pourrait être le suivant. Dans les communes de moins de 5 000 habitants, le conseil municipal élirait, parmi ses membres, un nombre de délégués proportionnel à sa taille. Dans les communes de plus de 5 000 habitants, tous les conseillers municipaux seraient délégués de droit. Leur vote serait affecté d'une pondération **proportionnelle à la population** de la commune. Le système des délégués supplémentaires serait, ainsi qu'il a été dit, supprimé.

La Commission a conscience que l'importance croissante des établissements publics de coopération intercommunale pourrait par ailleurs conduire à s'interroger sur la participation à l'élection des sénateurs des conseillers communautaires qui ne sont pas déjà membres du collège électoral en tant que conseillers municipaux. Elle considère qu'une telle réforme pourrait être envisagée si les conseillers communautaires étaient élus au suffrage universel direct. Elle souligne néanmoins que cette évolution impliquerait de modifier l'article 24 de la Constitution aux termes duquel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales.

La Commission préconise en outre de **retirer les députés** de la liste des catégories d'élus appelés à désigner les sénateurs.

Il résulte ainsi de la combinaison des propositions que formule la Commission pour réformer le collège sénatorial que **tous les grands électeurs sénatoriaux seraient membres d'une assemblée délibérante locale**.

La Commission s'est enfin interrogée sur le principe même de l'élection de sénateurs représentant les Français établis hors de France. Ceux-ci ne résident en effet sur le territoire d'aucune collectivité territoriale ; en outre, ils sont désormais représentés à l'Assemblée nationale.

Le collège qui élit aujourd'hui les sénateurs représentant les Français expatriés soulève d'ailleurs des difficultés particulières. Il est composé des 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), eux-mêmes élus au suffrage universel direct dans 52 circonscriptions, dont le découpage entraîne des écarts démographiques importants. L'étroitesse de ce collège semble critiquable à la Commission. L'idée de confier le soin d'élire ces sénateurs à un collège élargi lui paraît, à tout le moins, devoir être envisagée.

---

## Proposition n° 11 Étendre le recours au scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs

---

La Commission propose l'**extension du scrutin proportionnel de liste aux départements élisant trois sénateurs**. Cette mesure pourrait être décidée par une loi ordinaire.

25 départements seraient concernés par cette extension ; ils s'ajouteraient aux 30 départements qui appliquent actuellement la proportionnelle. Sur 348 sénateurs, 255 seraient ainsi élus au scrutin proportionnel (soit 73 %) et 93 au scrutin majoritaire.

La Commission s'est par ailleurs interrogée sur l'opportunité de prohiber les candidatures isolées dans les départements élisant deux sénateurs au scrutin majoritaire. Elle n'est pas favorable à une telle mesure. Dans les départements élisant plus d'un sénateur, en effet, les candidats peuvent se présenter soit isolément, soit sur une liste, les grands électeurs disposant d'autant de voix que de sièges à pourvoir, avec une possibilité de panacher les éventuelles listes. Cette liberté semble à la Commission devoir être préservée.

En revanche, comme pour les députés, la Commission relève l'intérêt que présenterait le remplacement de la méthode de la tranche par une méthode plus équitable, fondée sur l'arrondi usuel, pour procéder à la répartition des sièges de sénateurs entre les départements.

La Commission a, par ailleurs, envisagé une refonte plus profonde du mode de scrutin actuel. Elle estime que l'élection de tous les sénateurs au scrutin proportionnel de liste dans le cadre de circonscriptions régionales pourrait être étudiée. L'abandon du cadre départemental permettrait la constitution de circonscriptions de taille suffisante pour donner une portée plus grande à la proportionnelle. La définition de critères de représentativité géographique dans la composition des listes pourrait être examinée afin de garantir la représentation de chaque département. Le scrutin majoritaire ne serait conservé que pour l'élection des sénateurs représentant certaines collectivités d'outre-mer. Une telle réforme a cependant paru à la Commission exiger une réflexion d'ensemble approfondie prenant en compte l'ensemble de ses incidences éventuelles sur l'organisation territoriale de la République et excédant, de ce fait, le champ de sa mission.

---

## **Proposition n° 12** **Abaisser à 18 ans l'âge minimal** **d'éligibilité au Sénat**

---

L'âge d'éligibilité dans chacune des deux assemblées parlementaires est défini par la loi organique.

Pour les sénateurs, l'âge minimal pour être éligible a été ramené de 35 ans révolus à 30 ans révolus par la loi organique du 30 juillet 2003, puis à 24 ans révolus en 2011.

Depuis 2011, l'élection des sénateurs est la seule pour laquelle existe encore une telle disposition spécifique, distincte du droit commun électoral, qui fixe l'âge minimal d'éligibilité à 18 ans. Il paraît à la Commission nécessaire de mettre fin à cette exception.

La Commission préconise donc d'aligner l'âge minimal d'éligibilité au Sénat sur celui qui est en vigueur pour les autres scrutins en l'abaissant à 18 ans.

### 3. Progresser vers la parité

---

Depuis la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, le législateur a emprunté deux voies pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux nationaux : l'obligation de présenter un nombre égal de femmes et d'hommes pour les scrutins de liste et la modulation des aides financières aux partis politiques qui ne respectent pas la parité dans la présentation des candidatures pour les élections législatives au scrutin uninominal.

La Commission constate que si la part des femmes élues à l'Assemblée nationale et au Sénat a sensiblement progressé depuis le début des années 2000, les résultats obtenus demeurent insuffisants, la proportion de femmes siégeant au Parlement plaçant notre pays au 38<sup>e</sup> rang du classement mondial établi, au 31 juillet 2012, par l'Union interparlementaire. La proportion de femmes députées est en effet passée de 10,8 % en 1997 à 26,9 % en 2012 tandis que la part des femmes élues au Sénat a atteint 22,1 % en 2011, contre 5,9 % en 1998.

La Commission relève, en premier lieu, que la mise en œuvre de ses propositions relatives aux **modes de scrutin** pour les élections législatives et sénatoriales et aux **règles de cumul** applicables aux parlementaires devrait avoir une **incidence positive sur l'accès des femmes aux assemblées parlementaires**.

L'égal accès des femmes et des hommes à un mandat parlementaire dépend en effet fortement du mode de scrutin retenu. Ainsi, l'obligation de présenter, dans le cadre du scrutin proportionnel, des listes composées alternativement d'un candidat de chaque sexe, a conduit à l'élection de 48 % de femmes en France lors des élections régionales de 2010. Lors du renouvellement sénatorial de septembre 2011, l'application du scrutin proportionnel de liste, assorti de la même obligation, a permis l'élection de 35 % de femmes dans les départements comptant au moins quatre sièges, alors que 17 % de femmes ont été élues dans les départements élisant, au scrutin majoritaire, entre un et trois sénateurs.

L'élection d'une partie des députés au scrutin proportionnel de liste dans le cadre d'une circonscription nationale favoriserait l'égal accès des femmes et des hommes à un mandat de député, même si, compte tenu du nombre de députés qu'il est proposé d'élire ainsi, l'effet obtenu serait limité.

De même, l'extension du recours au scrutin proportionnel de liste pour l'élection des sénateurs permettrait l'élection d'un plus grand nombre de sénatrices.

En outre, l'incompatibilité du mandat de parlementaire avec tout mandat autre qu'un mandat local simple, préconisée par la Commission (cf. chapitre 1<sup>er</sup> de la seconde partie), devrait conduire à un renouvellement significatif du personnel politique, tant lors des

prochaines élections sénatoriales et législatives que lors des prochaines élections locales. Ce renouvellement, conjugué à la réforme des modes de scrutin, devrait favoriser l'accès des femmes aux mandats électoraux.

En revanche, la Commission a écarté l'idée, parfois évoquée dans le débat public, d'instituer, pour l'élection des députés au scrutin majoritaire, un scrutin binominal qui conduirait les électeurs, dans chaque circonscription, à élire deux titulaires en votant pour des « binômes » comprenant obligatoirement une femme et un homme. Une division par deux du nombre de circonscriptions législatives serait en effet nécessaire. Or une telle opération imposerait un redécoupage de grande ampleur et soulèverait d'importantes difficultés pour la répartition des sièges de députés entre départements : les écarts de représentativité démographique s'en trouveraient considérablement accrus, sauf à remettre en cause la règle de l'attribution à chaque département et à chaque collectivité d'outre-mer d'au moins un siège de député.

En second lieu, la Commission propose de renforcer les mécanismes favorisant la parité entre les femmes et les hommes lors des élections législatives en ajustant le dispositif de **modulation des aides financières aux partis politiques**.

En vertu de ce dispositif, qui a été renforcé en 2007, lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de l'un et de l'autre sexes ayant déclaré se rattacher à lui dépasse 2 % du nombre total de ses candidats, le montant de la première fraction de l'aide publique qui lui est attribuée est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart.

Il a entraîné en 2011 une retenue sur la première fraction de l'aide publique attribuée aux partis politiques d'un montant de 4,53 millions d'euros. Il n'a cependant pas encore atteint une efficacité suffisante pour favoriser la présentation d'un nombre égal de candidats des deux sexes dans le cadre de l'élection des députés au scrutin uninominal. La Commission estime que le dispositif en vigueur peut encore être amélioré.

---

**Proposition n° 13**  
**Compléter les effets de l'extension**  
**de la proportionnelle sur le respect de la parité**  
**en renforçant le dispositif de modulation**  
**des aides financières aux partis politiques**

---

La Commission écarte l'hypothèse d'une modulation de l'aide publique fondée sur le nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale. La proportion de femmes parmi les députés déclarant se rattacher à un parti ne dépend en effet pas uniquement des choix imputables à ce dernier mais également du vote des électeurs, qui choisissent souverainement le candidat ou la candidate qu'ils souhaitent élire. La Commission juge

donc insatisfaisante dans son principe la proposition tendant à fonder la modulation de l'aide financière accordée aux partis et groupements politiques sur la proportion des élus de l'un et l'autre sexes. Elle estime au surplus qu'elle pourrait se heurter à la jurisprudence constitutionnelle, qui exige que la modulation de l'aide financière, pour être conforme au principe d'égalité, obéisse à des critères objectifs et rationnels.

La Commission écarte également l'idée d'une suppression complète de l'aide publique aux partis politiques dont les candidatures aux élections législatives feraient apparaître un écart supérieur à 2 % entre le nombre des candidats de l'un et de l'autre sexes. Une mesure aussi radicale lui semble en effet disproportionnée : un écart de 3 % seulement conduirait une formation politique à être privée de tout financement public, ce qui entraverait gravement sa capacité d'action. Elle présente en outre un risque élevé de censure par le Conseil constitutionnel, qui juge que les critères retenus par le législateur pour moduler l'aide financière accordée aux partis et groupements politiques ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence constitutionnelle de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Afin de renforcer le dispositif actuel tout en respectant l'équilibre défini par le juge constitutionnel, la Commission propose de porter le taux de réduction du montant de la première fraction de l'aide publique attribuée aux formations politiques à 100 % de l'écart constaté entre le nombre de candidatures féminines et le nombre de candidatures masculines présentées par un parti politique aux élections législatives. Ainsi, un parti qui présenterait 75 % de candidats et seulement 25 % de candidates, soit un écart de cinquante points, verrait le montant de son aide publique au titre de la première fraction réduit de 50 %.

La Commission estime par ailleurs que la définition d'un mécanisme permettant d'augmenter l'aide publique attribuée aux partis politiques qui respectent la parité pourrait être étudiée.

## Partie 2

# Un exercice des responsabilités exemplaire

## Chapitre 1

# Une rupture avec la pratique du cumul des mandats

La question du cumul des mandats cristallise aujourd'hui les malentendus entre les citoyens et les élus. Elle a acquis la force d'un symbole : le cumul des mandats est devenu un critère au regard duquel sont appréciés l'engagement des élus au service d'un pays en crise et leur fidélité aux principes de la République.

Elle constitue, à coup sûr, un enjeu essentiel pour la rénovation de la vie publique. La République a besoin d'un Parlement qui exerce pleinement les trois missions que lui confie la Constitution : vote de la loi, contrôle de l'action du Gouvernement, évaluation des politiques publiques. Elle a aussi besoin d'un Gouvernement dont les membres se consacrent totalement aux très lourdes tâches qu'impliquent la conduite de la politique de la Nation et la direction de l'administration. Par ailleurs, les responsabilités exercées par les élus locaux ne peuvent plus être regardées comme l'accessoire utile de fonctions nationales et il est nécessaire que leur importance soit pleinement reconnue. Enfin, au niveau national comme au niveau local, un renouvellement plus important du personnel politique et, notamment, une ouverture accrue des assemblées aux femmes sont indispensables.

Notre pays doit, pour toutes ces raisons, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats.

Changer la donne sur ce point constitue, à un double titre, une ardente obligation : il s'agit tout à la fois de contribuer à un meilleur fonctionnement de nos institutions et de conforter la confiance des citoyens dans leurs élus. La Commission en est convaincue : la réforme du cumul des mandats est aujourd'hui la pierre de touche de toute politique de rénovation de la vie publique.

L'importance de l'enjeu l'a conduite à formuler les deux propositions ambitieuses qui suivent.



# 1. Assurer le plein engagement des ministres au service de l'État

---

Aucune disposition ne limite aujourd'hui, en France, l'exercice par un ministre de responsabilités locales, qu'il s'agisse de fonctions exécutives ou de la simple participation à une assemblée délibérante. L'article 23 de la Constitution interdit « *l'exercice de tout mandat parlementaire* » mais ne définit aucune incompatibilité avec un mandat local.

Un ministre peut donc être membre d'une, voire de plusieurs assemblées délibérantes locales, exercer toute fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale, être délégué au sein d'un établissement public de coopération intercommunale et y exercer des fonctions exécutives. Les seules limitations auxquelles il est soumis sont les limitations de droit commun applicables aux élus locaux.

Certes, il arrive que le chef d'un gouvernement impose à ses ministres le respect de règles de « bonne conduite » et leur demande de renoncer à l'exercice de fonctions exécutives locales pour se consacrer pleinement à leurs fonctions d'État.

Cependant, le cumul de fonctions ministérielles avec des responsabilités locales demeure très courant et la France se trouve à cet égard dans une position singulière par rapport à ses voisins européens.

La Commission estime que cette situation n'est pas satisfaisante.

Elle considère, en premier lieu, qu'elle est devenue **incompatible avec les exigences de la fonction ministérielle**.

L'exercice d'une fonction ministérielle exige en effet un engagement constant de la part de son titulaire.

En tant que membre du Gouvernement, le ministre contribue à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation. À ce titre, il est un acteur essentiel d'un processus de décision politique complexe, qui implique notamment arbitrages politiques, concertation et dialogue avec les acteurs économiques et sociaux, débats devant le Parlement, participation aux négociations européennes. Il lui incombe aussi d'expliquer les décisions prises et de veiller à leur mise en œuvre, en consacrant à ces tâches tout le temps qu'elles requièrent.

Le ministre est en outre le chef d'une administration. Il ne peut s'en remettre aux membres de son cabinet pour la diriger. Par ailleurs, c'est de lui seul que peuvent venir les impulsions et le soutien nécessaires à la conduite de programmes de modernisation de l'action publique.

Il importe enfin qu'aucun intérêt local, aussi légitime soit-il, n'influence ou ne paraisse influencer indûment les choix du ministre : le cumul d'une fonction ministérielle et d'une responsabilité locale présente, de ce point de vue, un risque.

La Commission considère, en second lieu, que le cumul des mandats par les ministres est **contestable au regard des exigences des fonctions électives locales**.

Même si les collectivités territoriales n'entrent pas dans le champ de la mission qui lui a été confiée, la Commission estime essentiel que l'importance des fonctions électives locales soit pleinement reconnue : elle a donc veillé à prendre en compte cette exigence dans l'élaboration de ses propositions.

Les responsabilités locales sont trop importantes pour être exercées par des hommes et des femmes politiques par ailleurs chargés d'une fonction ministérielle.

En effet, les élus locaux sont tout à la fois responsables du développement économique des territoires, chargés de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, acteurs essentiels des politiques publiques de cohésion sociale. Il est inutile de poursuivre cette énumération pour exprimer la conviction de la Commission qu'il est de plus en plus difficile que de telles responsabilités politiques et administratives soient exercées à titre « accessoire » par un ministre.

Un ministre qui cumule sa fonction avec des responsabilités locales court ainsi le risque de n'exercer complètement ni l'une ni les autres. Et s'il assume pleinement ses fonctions ministérielles, on peut craindre qu'il ne soit contraint de s'en remettre à l'excès à ses collaborateurs pour exercer ses responsabilités locales.

---

### **Proposition n° 14** **Interdire le cumul de fonctions ministérielles** **avec l'exercice de tout mandat local**

---

La Commission propose de modifier l'article 23 de la Constitution afin de prévoir l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec tout mandat local.

Elle juge qu'un ministre ne peut exercer aucune fonction exécutive locale. Elle estime qu'il en va de même pour un mandat local de représentation, pour deux raisons.

D'une part, la Commission est attachée à ce que tout mandat local soit pleinement exercé. Or le mandat de membre d'une assemblée délibérante exige la participation active à ses séances, l'étude préalable des projets de délibération et la contribution aux travaux de diverses commissions internes – ce qui paraît peu compatible avec le plein exercice de fonctions ministérielles. En outre, il implique nécessairement de nombreux déplacements hors de Paris, ce qui est aussi difficilement conciliable avec un agenda ministériel.

D'autre part, il importe qu'un ministre soit très attentif à ne pas donner le sentiment que certaines de ses décisions pourraient être indûment influencées par la prise en compte d'un intérêt local.

La Commission estime que l'incompatibilité générale proposée, qui a pour seul objet de permettre le plein exercice des fonctions ministérielles, ne se heurte à aucune objection convaincante.

En particulier, il n'y a aucune raison de penser que les ministres seraient ainsi « coupés des réalités ».

En effet, un ministre peut tirer profit de l'expérience éventuellement acquise à l'occasion de mandats locaux antérieurs et il dispose de bien d'autres moyens que l'exercice d'un mandat local pour être informé des attentes de la société. De plus, comme on l'indiquera au chapitre 3, la Commission ne propose pas qu'un ministre cesse toute activité au sein d'une formation politique ou du mouvement associatif.

Pour assurer le respect de l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice d'un mandat local, la Commission estime qu'il y a seulement lieu de compléter les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, afin de prévoir que cette incompatibilité prendrait effet à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la nomination en qualité de ministre, par la démission de plein droit du ministre de son ou de ses mandats locaux.

Enfin, elle estime que le ministre démissionnaire devrait être définitivement remplacé, selon les cas, par son suppléant ou par le premier candidat non élu de la liste sur laquelle il a été élu. Il y aurait lieu, à cette fin, d'insérer dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 un article 2-1 prévoyant que le remplacement d'un membre du Gouvernement dans son mandat local a lieu conformément aux dispositions du code électoral régissant ce mandat. La Commission a écarté l'idée d'un remplacement temporaire, comparable au système actuellement en vigueur pour le remplacement des parlementaires appelés au Gouvernement. Elle estime en effet que le choix d'un remplacement définitif marque plus nettement la rupture du lien entre fonctions ministérielles et mandat local.

## 2. Limiter strictement le cumul des mandats des parlementaires

---

Le cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales est devenu une habitude française. C'est aussi une singularité en Europe : dans la plupart des autres démocraties, le cumul des mandats est interdit et, quand il ne l'est pas, il demeure très limité en pratique.

La Commission a conscience des facteurs qui ont, depuis longtemps, conduit à la banalisation du cumul d'un mandat parlementaire avec des mandats locaux.

À une époque où la décentralisation n'avait pas encore transformé l'équilibre des pouvoirs entre niveau national et niveau local, un mandat de parlementaire paraissait indispensable à de nombreux élus locaux pour faire avancer efficacement leurs projets. Trente ans après les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, la justification a beaucoup perdu de sa pertinence mais les pratiques de cumul demeurent.

Inversement, les parlementaires ont souvent la conviction que, sans « ancrage local » fort, leur position est précaire et leur place dans les rapports de force politiques défavorable.

La prise de conscience des inconvénients du cumul des mandats a cependant progressé, à la fois dans l'opinion et parmi les élus eux-mêmes. Un encadrement du cumul a été décidé en 1985 et a été renforcé par la loi organique du 5 avril 2000. Désormais, le mandat de député ou celui de sénateur est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats locaux suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

Toutefois, dans les faits, le cumul des mandats reste une pratique très courante. Les parlementaires qui détiennent un mandat local sont largement majoritaires dans les deux assemblées. Ils exercent soit un simple mandat de représentation, c'est-à-dire un mandat de membre d'une assemblée délibérante, soit une fonction exécutive, c'est-à-dire une fonction de maire, d'adjoint au maire, de maire d'arrondissement, de conseiller municipal délégué, de président ou de vice-président de conseil régional, de conseil général ou d'établissement public de coopération entre collectivités territoriales.

Aujourd'hui, 476 députés sur 577 (82 %) et 267 sénateurs sur 348 (77 %) sont en situation de cumul. Parmi eux, 340 députés (59 %) et 202 sénateurs (58 %) exercent des fonctions exécutives dans les collectivités territoriales. Ces parlementaires sont le plus souvent à la tête des exécutifs dont ils sont membres : 261 députés (45 %) et 166 sénateurs (48 %) sont soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional.

Le régime actuel de limitation du cumul des mandats ne prévoit aucune incompatibilité entre un mandat parlementaire et l'exercice de responsabilités exécutives locales ; il n'inclut pas dans son champ les fonctions exercées au sein d'établissements publics de coopération entre collectivités publiques – dont on sait l'importance croissante – ou au sein de divers organismes locaux, qui disposent parfois d'un pouvoir important ; il continue d'autoriser le cumul d'un mandat parlementaire avec deux mandats électifs au sein de collectivités territoriales, lorsque l'une de ces collectivités est une commune de moins de 3 500 habitants.

La Commission estime qu'une telle situation est un frein à la rénovation de la vie publique.

En premier lieu, cette situation fait **obstacle à une véritable rénovation de la fonction parlementaire.**

Un parlementaire est d'abord un législateur. Voter la loi constitue une responsabilité éminente. C'est aussi un travail de plus en plus lourd : depuis 2008, l'examen en séance porte, dans la plupart des cas, sur les textes adoptés en commission ; cette réforme s'est traduite par un renouvellement des méthodes de travail des commissions, qui exige une présence et une implication accrues des parlementaires. De plus, le législateur national doit aujourd'hui prendre sa part de l'élaboration des normes européennes.

Par ailleurs, comme l'a montré la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, dont l'un des objets majeurs était de revaloriser le rôle du Parlement, les fonctions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ne sont pas moins essentielles que la fonction de législateur.

Le constat est très généralement fait que le contrôle du Gouvernement est, au même titre que le travail d'élaboration de la loi, une fonction très exigeante pour les parlementaires. Beaucoup a été fait à l'Assemblée nationale et au Sénat dans la période récente, comme le montrent par exemple la multiplication des missions d'information et la mise en place de nouvelles structures de contrôle. Il apparaît cependant que les parlementaires devront consacrer au contrôle une part plus substantielle encore de leur activité à l'avenir, comme l'exige par exemple la pleine mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Quant à l'évaluation des politiques publiques, elle est, elle aussi, en développement : on peut penser qu'elle exigera des efforts croissants des parlementaires et qu'elle occupera une place de plus en plus importante dans leur activité. La nécessité de mieux connaître les effets réels des politiques publiques, afin de mieux légiférer, est en effet admise par tous désormais.

La Commission estime ainsi que, quatre ans après la révision constitutionnelle de 2008, de nouvelles avancées sont nécessaires pour que la fonction parlementaire soit exercée dans des conditions correspondant pleinement aux attentes des citoyens et au rôle essentiel du Parlement dans notre équilibre institutionnel.

Il serait sans doute excessif de voir dans le cumul des mandats l'unique obstacle à une complète rénovation du Parlement. La Commission pense cependant qu'il la freine.

La pratique actuelle du cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales lui paraît, en effet, difficile à concilier avec la disponibilité et l'engagement toujours plus importants qu'exige le travail parlementaire.

La Commission considère en outre qu'elle soulève une difficulté au regard de **la nature même du mandat parlementaire**, tel qu'il est conçu par la Constitution. Comme le rappelle en effet la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le mandat parlementaire est national. Alors même que les uns sont élus dans le cadre d'une circonscription et les autres par un collège d'élus locaux, députés et sénateurs « *représentent au Parlement la Nation tout entière* ». Rien ne s'oppose à ce que le législateur écoute et prenne en compte les attentes particulières d'un territoire. Il ne saurait cependant trouver dans de tels intérêts particuliers l'inspiration de la loi. La pratique actuelle du cumul des mandats, parce qu'elle se traduit souvent par une implication très directe des parlementaires dans les enjeux locaux, présente à cet égard un risque.

La Commission juge, en deuxième lieu, qu'il est indispensable de modifier cette situation afin de **reconnaître pleinement l'importance des fonctions électives locales**. Elle est particulièrement attachée à cet objectif, ainsi qu'elle l'a exposé à propos des ministres.

En troisième lieu, enfin, la Commission considère qu'une limitation stricte du cumul des mandats peut être un instrument efficace de **renouvellement du personnel politique**. La rénovation de la vie publique exige que l'accès aux fonctions électives locales et nationales soit plus largement ouvert aux femmes. De même, on ne peut se satisfaire du nombre très faible d'élus issus de classes populaires ou encore de Français issus de l'immigration au sein des assemblées. Si une telle ouverture dépend d'abord des partis politiques, la limitation du cumul des mandats est de nature, selon la Commission, à la favoriser.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission s'est interrogée sur l'opportunité de préconiser d'emblée, comme elle le fait pour les ministres, que soit interdit à un parlementaire l'exercice de tout mandat local. Elle a cependant écarté cette solution d'un mandat unique. Le cumul des mandats, on l'a dit, est une habitude française, qui a peu à peu secrété un ensemble de représentations et de pratiques. La loi peut difficilement prétendre effacer en une fois une telle tradition. Le choix de la Commission a donc été de proposer une mesure suffisamment ambitieuse pour que soit engagé un changement profond mais aussi de **permettre que de nouveaux équilibres s'établissent peu à peu**. La Commission inscrit sa proposition dans la perspective d'une évolution vers un mandat unique, mais elle n'a pas jugé souhaitable de proposer d'en brusquer l'échéance.

Elle préconise donc qu'un parlementaire ne puisse conserver qu'un mandat local « simple ». Elle propose que ce nouveau régime s'applique identiquement aux sénateurs et aux députés et qu'il entre en vigueur dès les prochaines élections locales.

---

## Proposition n° 15

### Rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple à compter des prochaines élections locales

---

L'incompatibilité proposée par la Commission comporte trois aspects.

Elle vise, d'abord, **toutes les fonctions exécutives locales**. Le mandat parlementaire doit, selon la Commission, devenir incompatible avec les fonctions de chef de l'exécutif d'une collectivité territoriale (maire, maire d'arrondissement, président de conseil général, président de conseil régional) ou de président d'un établissement public de coopération entre collectivités ou établissements publics (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropole, syndicat de communes, syndicat mixte, notamment). Il doit l'être aussi avec toutes les autres fonctions exécutives dans les mêmes collectivités territoriales et établissements publics (adjoint au maire, vice-président, conseiller municipal délégué).

L'incompatibilité préconisée par la Commission inclut par ailleurs dans son champ **toutes les fonctions « dérivées »**, c'est-à-dire toutes les fonctions, même non exécutives, qui peuvent être exercées *ès qualités* par des élus locaux. Il s'agit d'abord des fonctions de membre des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération mentionnés ci-dessus, mais aussi des fonctions de membre des conseils d'administration ou de surveillance d'établissements publics locaux, de sociétés d'économie mixte locales, de sociétés publiques locales ou de tous autres organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. La Commission considère en effet que ces fonctions, exercées au sein d'établissements dont les pouvoirs et les moyens sont parfois supérieurs à ceux des collectivités territoriales elles-mêmes ou qui occupent une place significative dans la vie locale, sont importantes et, elles aussi, difficilement conciliables avec un mandat parlementaire.

La Commission propose, enfin, que **toute indemnité au titre du mandat simple** soit exclue. Un député ou un sénateur qui conserverait un mandat de conseiller municipal, de conseiller général ou de conseiller régional ne percevrait, au titre de ce mandat local, aucune rémunération.

La mise en œuvre de cette proposition d'un **mandat simple** – fondamentale sur les deux premiers points, à forte charge symbolique sur le troisième – permettrait une rupture sans ambiguïté avec l'état actuel du droit et des pratiques et impliquerait des changements profonds dans les comportements et les équilibres institutionnels.

La Commission estime que le mandat simple peut être concilié avec les exigences de la fonction parlementaire et des fonctions électives locales. Il permet par ailleurs au parlementaire qui le souhaite de conserver un ancrage politique local, tout en évitant une implication excessive dans les enjeux locaux.

La Commission considère enfin que le régime de stricte limitation qu'elle propose doit valoir de la même façon pour l'ensemble des parlementaires. **Elle écarte donc l'idée d'un traitement différencié entre députés et sénateurs.**

Elle relève d'abord que l'article 24 de la Constitution, dont le quatrième alinéa précise que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République », n'implique pas que les sénateurs soient des élus locaux mais seulement qu'ils soient élus par un collège constitué essentiellement d'élus locaux. Aujourd'hui, 23 % des sénateurs ne détiennent d'ailleurs que leur mandat de parlementaire.

Elle constate ensuite que le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, qui définit les missions du Parlement, ne fait aucune différence entre celles de l'Assemblée nationale et celles du Sénat. Si les sénateurs ne sont pas élus comme les députés, ils n'en représentent pas moins la Nation tout entière. Tout traitement différencié entre les uns et les autres au regard du régime de cumul avec des responsabilités locales risquerait de donner à croire le contraire.

Elle estime donc que les justifications développées à l'appui de sa proposition valent tout autant pour les sénateurs que pour les députés.

La réforme ainsi préconisée exige une loi organique. Dès lors que les dispositions envisagées sont identiques pour les sénateurs et les députés, cette loi ne sera pas une loi organique relative au Sénat au sens de l'article 46 de la Constitution, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel dans le dernier état de sa jurisprudence.

La Commission juge que cette réforme ne devrait s'appliquer ni immédiatement – ce qui imposerait aux parlementaires des délais extrêmement contraints pour s'adapter aux nouvelles règles – ni à compter seulement des élections législatives et sénatoriales de 2017 – ce qui lui semble trop tardif au regard de l'exigence de rénovation de la vie publique. Elle propose donc qu'elle entre en application **à compter du prochain renouvellement des mandats locaux**, soit 2014 pour les mandats municipaux et, si l'intention du Gouvernement sur ce point est confirmée, 2015 pour les mandats départementaux et régionaux.

La Commission estime par ailleurs souhaitable que, pour le cas où un nombre non négligeable de parlementaires titulaires de fonctions exécutives locales choisiraient de conserver celles-ci et donc de renoncer à leur mandat parlementaire, soit évitée la multiplication d'élections partielles – législatives ou sénatoriales. Pour prévenir ce

risque, la Commission pense que le législateur organique pourrait prévoir un **mécanisme de remplacement des parlementaires démissionnaires** : un député ou un sénateur élu au scrutin majoritaire serait remplacé par son suppléant. Par ailleurs, comme c'est déjà le cas, un sénateur élu au scrutin proportionnel qui abandonnerait son mandat serait remplacé par le premier candidat non élu de sa liste.

La Commission entend en dernier lieu insister sur le fait que la réforme qu'elle propose rend plus nécessaire encore que soit mis au point un véritable **statut de l'élu** permettant notamment de favoriser le retour à l'emploi des élus à la fin de leur mandat, de valoriser leur expérience et d'accroître leur sécurité professionnelle, sociale et financière. S'il ne lui appartient pas d'en définir le contenu, il lui paraît légitime d'en souligner l'urgence.

## Chapitre 2

# Un statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres plus respectueux du principe d'égalité

Ni le Président de la République ni les ministres ne sont des justiciables comme les autres. Leur statut juridictionnel est en effet, pour une large part, défini par la Constitution.

Les règles posées en 1958 ont déjà été modifiées à deux reprises : en 1993, pour les membres du Gouvernement, à la suite des travaux menés par le Comité consultatif pour une révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel ; en 2007, pour le Président de la République, à la suite des travaux de la Commission de réflexion sur le statut pénal du chef de l'État présidée par le professeur Avril.

Toutefois, à l'expérience, il apparaît que ces réformes n'ont pas permis de lever toutes les critiques qui portent sur le caractère très largement dérogatoire de ces statuts juridictionnels.

Ces réformes ont en effet laissé insatisfaite une double revendication.

Les citoyens attendent de leurs gouvernants, notamment de ceux qui sont chargés des plus hautes fonctions, un comportement irréprochable et exemplaire. Cette exemplarité suppose le respect de la loi – de la loi pénale en particulier – parce qu'elle est l'expression de la volonté générale et qu'elle doit s'appliquer à tous.

La seconde revendication est celle d'une plus grande égalité devant la justice : de la même manière qu'ils ne doivent pas être au-dessus des lois, les gouvernants ne sauraient être totalement affranchis, en droit ou en fait, de leur obligation de rendre compte de leurs actes devant les tribunaux, notamment lorsque ces actes sont susceptibles d'une qualification pénale.

L'enjeu est d'importance pour notre démocratie.

Sans priver de toute protection le Président de la République et les ministres, qui ont un devoir d'État et que leurs fonctions exposent à des actions judiciaires abusives susceptibles de compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics, il paraît indispensable de rapprocher, autant qu'il est possible, leur statut juridictionnel du droit commun.

C'est dans cet esprit que la Commission propose deux réformes profondes : la première vise à mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République, la seconde à supprimer le privilège de juridiction dont bénéficient les ministres.



# 1. Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République

---

Le statut juridictionnel du Président de la République doit concilier trois objectifs qui peuvent paraître, dans une certaine mesure, antagonistes.

En premier lieu, un tel statut doit assurer au chef de l'État en exercice une protection appropriée, pour que sa capacité à prendre les décisions qui relèvent des pouvoirs que lui confie la Constitution ne soit en rien compromise et pour éviter, quand ne sont pas en cause des décisions prises dans l'exercice de ses fonctions, qu'il ne soit la cible d'actions judiciaires abusives ou manifestement infondées. Ce besoin de protection est d'autant plus fort que le Président de la République occupe une place centrale dans notre équilibre institutionnel.

En deuxième lieu, ce statut doit assurer la protection de la fonction présidentielle et, à travers elle, la protection de la collectivité des citoyens, contre le titulaire de cette fonction lui-même. Il faut, à cette fin, que, dans des cas graves et nettement déterminés d'indignité, le Président de la République puisse être déchu de ses fonctions.

En troisième lieu, il est indispensable d'assurer le respect du principe d'égalité devant la loi et devant la justice. Ainsi que l'énonce l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Ceci implique non seulement que le Président de la République ne puisse bénéficier, en droit ou en fait, d'une forme d'impunité pour les crimes et les délits qu'il aurait pu commettre avant son élection ou pendant son mandat, mais aussi que les limitations apportées au droit de tout citoyen d'accéder à un tribunal pour faire entendre sa cause, quand bien même celle-ci concernerait le chef de l'État, ne dépassent pas le strict nécessaire.

Si la Commission observe que les règles spécifiques en vigueur permettent assurément d'atteindre l'objectif de protection de la fonction présidentielle, elle constate qu'elles ne peuvent être regardées comme satisfaisantes au regard de l'objectif d'égalité devant la justice. En outre, ces règles laissent de côté certaines questions importantes parce qu'elles se limitent, pour l'essentiel, à définir un statut pénal du chef de l'État. En se bornant à interdire toute action contre lui pendant la durée de son mandat, elles saisissent en effet le Président sous les seuls traits du mis en cause ou du défendeur et paraissent ignorer qu'il peut lui-même être demandeur en justice.

La Commission porte donc une appréciation contrastée sur le statut juridictionnel actuel du chef de l'État : positive sur l'immunité fonctionnelle dont il bénéficie, critique sur l'inviolabilité pénale et civile qui lui est reconnue.

Il lui paraît nécessaire, en premier lieu, de maintenir le principe, tel qu'il est posé au premier alinéa de l'article 67 de la Constitution, de l'**irresponsabilité du Président de la République pour les actes qu'il a accomplis en cette qualité**, sous la double réserve, d'une part, d'une mise en cause de sa responsabilité pénale devant la Cour pénale internationale et, d'autre part, de la mise en œuvre d'une procédure de destitution devant le Parlement.

Sous ces réserves, le Président de la République se voit reconnaître, à la différence des membres du Gouvernement, une immunité fonctionnelle permanente, à laquelle il ne peut renoncer et qui fait obstacle à ce que sa responsabilité puisse être recherchée au plan civil ou au plan pénal, y compris après l'expiration de ses fonctions, pour les actes qu'il a accomplis en sa qualité de chef de l'État.

Cette immunité est indispensable : elle contribue de manière importante à l'objectif de protection de la fonction présidentielle en permettant à son titulaire de prendre l'ensemble des décisions relevant de ses attributions constitutionnelles – notamment les décisions les plus lourdes de conséquences – en considération du seul intérêt de la Nation et sans s'exposer à d'éventuelles mises en cause juridictionnelles. Au demeurant, le principe de cette protection juridique spécifique du chef de l'État semble faire l'objet d'une approbation générale.

La Commission estime seulement que la procédure qui permet, par exception au principe d'immunité, de prononcer la destitution du Président de la République, est ambiguë et que son caractère politique, et non juridictionnel, doit être plus clairement affirmé. C'est l'objet de sa première proposition (proposition n° 16).

En second lieu, la Commission juge contestables les règles qui assurent au chef de l'État une **inviolabilité pénale et civile complète** pendant la durée de son mandat.

Les règles issues de la révision constitutionnelle du 23 février 2007 sont claires : aux termes des deuxième et troisième alinéas de l'article 67 de la Constitution, le chef de l'État ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner, non plus que faire l'objet d'une action ou d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite ; les délais de prescription et de forclusion sont suspendus et les procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle ne peuvent reprendre qu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

**En matière pénale**, ces règles empêchent que le Président de la République soit poursuivi et jugé dans un délai raisonnable pour des crimes ou des délits qu'il aurait commis avant son élection ou au cours de son mandat. C'est le cas dans l'hypothèse d'un seul quinquennat et, *a fortiori*, dans l'hypothèse de deux mandats successifs.

La Commission constate sur ce point que les dispositions d'ordre public de l'article 67 de la Constitution ont nécessairement pour effet de différer de plusieurs années le jugement

sur le fond, dès lors qu'elles font obstacle, non seulement à ce que le chef de l'État soit jugé pendant la durée de son mandat, mais aussi à ce qu'il fasse l'objet, pendant cette même période, de tout acte d'enquête ou d'information préalable au renvoi en jugement.

C'est surtout pour ce motif que ces dispositions ont soulevé de vives critiques lors de leur première application, à l'occasion de la poursuite et du renvoi en jugement devant un tribunal correctionnel d'un ancien Président de la République pour des délits commis avant son élection. Au-delà du risque d'atteinte au principe du droit à être jugé dans un délai raisonnable, dont la Cour européenne des droits de l'homme rappelle qu'il trouve à s'appliquer, en matière pénale, à l'auteur de l'infraction comme à la victime, c'est **l'effectivité même de la répression** qui a été mise en doute.

Certes, la règle de l'inviolabilité juridictionnelle du chef de l'État pendant la durée de son mandat, que l'Assemblée plénière de la Cour de cassation avait dégagée par son arrêt *Breisacher* du 10 octobre 2001 et que le législateur constitutionnel a consacrée en 2007, a répondu à l'objectif de protection du chef de l'État qui lui était assigné.

Mais elle a souvent été perçue moins comme une protection de la fonction présidentielle que comme une assurance donnée, en pratique, au titulaire de cette fonction d'une absence de poursuites pénales.

**En matière civile**, l'inviolabilité dont bénéficie le Président de la République fait obstacle à ce qu'il puisse être assigné, au cours de son mandat, dans tout contentieux « civil » au sens large du terme, c'est-à-dire devant toute juridiction judiciaire non répressive statuant en matière civile, commerciale, sociale, rurale ou prud'homale.

C'est ainsi que la victime d'un dommage causé par le chef de l'État ou par son enfant mineur ne peut utilement saisir le juge d'une action en responsabilité civile et que le conjoint, le créancier, le salarié, l'associé, le voisin ou les copropriétaires du chef de l'État ne peuvent exercer aucune action contre lui, pendant toute la durée de ses fonctions. Le caractère d'ordre public de cette règle impose en outre au juge, lorsqu'il est saisi, de surseoir à statuer.

**L'impossibilité absolue**, pour tous ces demandeurs potentiels, **de faire entendre leur cause** devant un tribunal civil pendant une période de cinq ans, voire de dix ans en cas de second mandat, pose un grave problème, en particulier dans l'hypothèse d'actions relevant de l'état des personnes et du droit de la famille (divorce, filiation, autorité parentale...). Et l'idée suivant laquelle leurs droits et intérêts seraient sauvegardés par le mécanisme de suspension des délais de prescription et de forclusion reste largement théorique.

La Commission juge que l'extension de l'inviolabilité au champ des actions civiles est tout à la fois contestable dans son principe, disproportionnée par rapport au but poursuivi et choquante du point de vue de ses conséquences.

En premier lieu, de telles actions civiles sont, *a priori* du moins, sans lien avec l'exercice des fonctions de Président de la République. L'action en reconnaissance de paternité hors mariage engagée sur le fondement de l'article 327 du code civil ou l'action susceptible d'être engagée devant le conseil de prud'hommes sur le fondement de l'article L. 1411-1 du code du travail par le salarié du chef de l'État constituent deux exemples, parmi d'autres, d'instances civiles qui concernent des actes, des obligations ou des intérêts purement privés du Président et qui sont, pour ce motif, dépourvues de tout lien avec la fonction présidentielle.

En deuxième lieu, ni la nature de la procédure civile, qui ne requiert qu'exceptionnellement la comparution personnelle du défendeur, ni son objet, qui exclut le prononcé de condamnations infamantes, ne sont de nature à justifier que le Président soit, pendant la durée de son mandat, mis à l'abri de toute action civile.

En troisième lieu, la règle de l'inviolabilité du chef de l'État en matière civile, dans la mesure où elle ne s'accompagne pas, en contrepoint, d'une interdiction qui serait faite au Président lui-même d'agir en justice au cours de son mandat, en tant que personne privée, pour la défense de ses intérêts civils, est la cause d'une très regrettable asymétrie.

La Commission estime donc nécessaire de remettre en cause, tant au pénal qu'au civil, l'inviolabilité du Président de la République pour les actes qui n'ont pas été accomplis en sa qualité de chef de l'État. Tel est l'objet des deux autres propositions qu'elle formule (propositions n° 17 et 18).

---

### **Proposition n° 16** **Mieux affirmer le caractère politique** **de la procédure de destitution** **du Président de la République**

---

Tout en jugeant nécessaire de maintenir la procédure, prévue à l'article 68 de la Constitution, de destitution du Président de la République par le Parlement en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », la Commission estime que son caractère politique pourrait être mieux affirmé.

Conçue comme une « soupape de sûreté » et comme l'indispensable exception au principe de l'immunité fonctionnelle reconnue au chef de l'État, cette procédure constitue le principal moyen de protéger la fonction présidentielle contre son titulaire lui-même, en permettant au Parlement de démettre le chef de l'État dans les cas où il se serait rendu manifestement indigne de poursuivre l'exercice de son mandat, du fait d'un comportement relatif à son rôle institutionnel ou du fait d'un comportement privé.

En plein accord avec cette conception, la Commission estime qu'il n'est nullement justifié de modifier cette procédure en vue de lui conférer un caractère juridictionnel, comme certains ont pu le proposer en se référant aux stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elle juge au contraire nécessaire d'**affirmer le caractère exclusivement politique de cette procédure**, en levant une ambiguïté résultant du texte même de la Constitution.

La création, lors de la révision constitutionnelle du 23 février 2007, de la « *Haute Cour* », appelée à se substituer à la « *Haute Cour de justice* » qui avait été instituée en 1958, a pu faire naître un doute sur l'intention réelle du constituant, qui était pourtant, ainsi qu'en témoignent les travaux parlementaires, de donner à la procédure devant cette nouvelle instance un caractère purement politique, que n'avait pas la procédure devant la Haute Cour de justice.

Il serait donc souhaitable de traduire pleinement cette intention dans le texte constitutionnel et, poussant la logique jusqu'à son terme, de **renoncer à toute référence à une « cour »**, fût-elle « haute ». Dans cet esprit, la Commission propose de remplacer les expressions : « *Haute Cour* » et « *Parlement constitué en Haute Cour* », qui figurent actuellement à l'article 68 de la Constitution, par les mots : « *Congrès* » et « *Parlement réuni en Congrès* », qui figurent déjà aux articles 18 et 89 de la Constitution.

Il serait alors nécessaire de modifier, par voie de conséquence, l'intitulé du Titre IX de la Constitution (« *La Haute Cour* »), qui pourrait devenir : « Du statut du Président de la République ».

---

### **Proposition n° 17** **Mettre fin à l'inviolabilité** **du Président de la République en matière pénale**

---

La Commission propose, pour tous les actes qui n'ont pas été accomplis par le chef de l'État en cette qualité, de revenir sur le principe de l'inviolabilité en matière pénale et de prévoir que celui-ci peut être poursuivi et jugé au cours de son mandat. Cette réforme exige une modification de l'article 67 de la Constitution.

La Commission préconise toutefois que l'application du droit commun s'accompagne de **règles de compétence et de procédure particulières**.

En ce qui concerne **l'engagement des poursuites**, la Commission juge indispensable qu'une **phase d'examen préalable** soit aménagée en amont de toute enquête pénale. Il s'agirait d'écartier à ce stade, d'une part, les plaintes et procédures abusives ou manifestement infondées et, d'autre part, les plaintes et procédures se rapportant à des actes qui ont été accomplis ès qualités par le chef de l'État et qui entrent donc dans le champ de l'immunité fonctionnelle.

L'instance chargée d'assurer cette mission, qui pourrait être dénommée « commission supérieure d'examen préalable », serait saisie, soit par des particuliers, avant le dépôt d'une plainte simple ou d'une plainte avec constitution de partie civile, soit par le procureur de la République.

Sa composition devrait refléter l'importance de l'objectif de protection de la fonction présidentielle et, ce faisant, conférer à ses décisions, qui ne seraient susceptibles d'aucun recours, une autorité incontestable. À cette fin, il serait souhaitable qu'elle soit composée de hauts magistrats judiciaires, dès lors qu'il s'agirait de filtrer des actions pénales en amont de la saisine des juridictions répressives, ainsi que de membres des juridictions administratives et financières, dont l'expérience serait précieuse pour apprécier le caractère détachable ou non de l'exercice des fonctions présidentielles des faits en cause.

La commission supérieure d'examen préalable pourrait ainsi être composée de six membres : trois membres de droit (le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation, le Premier président de la Cour des comptes) et trois membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, désignés par les trois membres de droit.

Pour **l'instruction et le jugement**, la Commission exprime le souhait que les juridictions compétentes soient inscrites dans le **droit commun**. Elle juge peu opportun, en effet, de créer une nouvelle juridiction politique d'exception, comparable à la Cour de justice de la République, dont elle propose par ailleurs la suppression. Elle estime en revanche indispensable de **prévoir des aménagements appropriés**.

Il conviendrait en premier lieu d'**aménager les règles habituelles de compétence territoriale** des autorités de poursuite, d'instruction et de jugement, telles qu'elles sont définies aux articles 43, 52 et 382 du code de procédure pénale en ce qui concerne le procureur de la République, le juge d'instruction et le tribunal correctionnel.

Ces règles prévoient des critères de compétence alternatifs tirés du lieu de l'infraction, du lieu de la résidence de la personne soupçonnée ou du prévenu, du lieu de son arrestation et du lieu de sa détention. Pour des poursuites diligentées contre le Président de la République au cours de son mandat, la Commission estime souhaitable d'éviter l'application de ces critères et de retenir, pour l'instruction et le jugement des crimes ou des délits qui pourraient être imputés au chef de l'État, la **compétence territoriale exclusive du tribunal de grande instance de Paris**, qui, eu égard à sa taille et à son organisation en pôles d'instruction et en chambres correctionnelles spécialisés, répond pleinement aux exigences du bon déroulement d'une procédure pénale impliquant le chef de l'État. C'est aussi, plus simplement, la juridiction dans le ressort de laquelle est situé le lieu de la résidence administrative du chef de l'État.

Une telle règle d'attribution de compétence exclusive à la juridiction parisienne n'aurait rien d'exceptionnel : on en trouve plusieurs autres exemples dans le code de procédure pénale. Il y aurait seulement lieu de prévoir que, dans ces affaires, le procureur de la République et le juge d'instruction de Paris exercent leurs attributions sur toute l'étendue du territoire national.

Il serait souhaitable, en deuxième lieu, de **rendre obligatoire l'instruction préparatoire**, c'est-à-dire de systématiser le recours à l'information judiciaire, non seulement en matière criminelle, comme le prévoient les dispositions de droit commun de l'article 79 du code de procédure pénale, mais aussi en matière correctionnelle. Le chef de l'État ne pourrait dès lors être cité directement devant le tribunal correctionnel par le procureur de la République à l'issue d'une enquête préliminaire.

Compte tenu d'une part de son caractère contradictoire, d'autre part de l'ouverture, tout au long de son déroulement, de voies de recours devant la chambre de l'instruction et devant la Cour de cassation, la procédure de l'information judiciaire est, selon la Commission, particulièrement appropriée.

Le recours obligatoire à l'instruction préparatoire aurait par ailleurs pour effet d'interdire à la partie civile, même après avoir recueilli l'avis de la commission supérieure d'examen préalable, de mettre en mouvement l'action publique en délivrant une citation directe devant la juridiction correctionnelle. Toute personne qui se prétendrait lésée par une infraction pénale commise par le chef de l'État serait ainsi contrainte de déposer une plainte avec constitution de partie civile entre les mains du doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Paris, dans les conditions fixées par les articles 85 et suivants du code de procédure pénale.

**L'irrecevabilité de la citation directe par une partie civile du Président de la République** devant le tribunal correctionnel constitue, selon la Commission, une règle complémentaire essentielle pour prévenir le risque d'un harcèlement judiciaire du chef de l'État.

Dans ce cadre, il serait utile de prévoir qu'une information visant le chef de l'État fasse obligatoirement l'objet d'une **cosaisine de plusieurs juges d'instruction**, indépendamment des critères de gravité ou de complexité de l'affaire, mentionnés à l'article 83 du code de procédure pénale, qui justifient habituellement le recours à cette procédure. Ceci aurait pour effet d'assurer, dans tous les cas, une **instruction collégiale**.

Par ailleurs, et dans la logique de l'attribution de compétence à la juridiction parisienne, l'instruction d'une procédure visant le chef de l'État pourrait être confiée à un pôle d'instruction spécialisé du tribunal de grande instance de Paris.

En troisième lieu, pour la **phase de jugement** et, plus précisément, pour la composition du **tribunal correctionnel** appelé à connaître de délits qui seraient imputés au chef de l'État, la Commission propose d'écarter l'application pure et simple des règles de droit commun, en vertu desquelles cette juridiction est composée, selon les cas, soit de trois magistrats professionnels (un président et deux juges), conformément à l'article 398 du code de procédure pénale, soit d'un seul magistrat, pour les délits les moins graves mentionnés à l'article 398-1 du même code.

Elle estime en effet indispensable que les délits imputés au chef de l'État, quelle que soit leur nature, relèvent d'un jugement par une formation juridictionnelle collégiale. Il lui semble même justifié de retenir le **principe d'une collégialité renforcée**, qui pourrait être de cinq magistrats.

Une règle identique pourrait trouver à s'appliquer pour la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel, qui comprend en principe, en application de l'article 510 du code de procédure pénale, un président de chambre et deux conseillers. Sa composition pourrait ainsi être élargie à deux autres conseillers.

De la même manière, en matière criminelle, pour la composition de la **cour d'assises** statuant en premier ressort, il conviendrait de prévoir deux assesseurs supplémentaires, soit cinq magistrats professionnels (un président et quatre assesseurs) et un jury composé de neuf jurés, et non de six, le nombre de jurés pouvant être porté à douze lorsque la cour d'assises statue en appel.

En quatrième lieu, la Commission juge souhaitable de permettre, à tous les stades de la procédure, aussi bien devant la juridiction d'instruction que devant la formation de jugement, que le Président de la République soit représenté par son conseil. Ainsi, la comparution personnelle du chef de l'État ne serait en principe pas requise. Il s'agit, pour la Commission, d'un droit qui serait ouvert au chef de l'État et non d'une obligation qui lui serait imposée. Il conserverait donc la faculté de déférer lui-même à la convocation du juge.

Dans le même ordre d'idées, il y aurait lieu de prévoir qu'en principe, le Président de la République ne peut faire l'objet d'**aucune mesure privative ou restrictive de liberté au cours de son mandat**, tout en assortissant ce principe des exceptions qui seraient jugées nécessaires (cas de délit ou de crime flagrant, condamnation définitive).

Enfin, la Commission s'est penchée sur plusieurs **questions d'application dans le temps et d'application aux personnes** des dispositions qu'elle propose.

Elle souligne, sur ce point, que la mise en œuvre des aménagements procéduraux mentionnés ci-dessus se justifie par la seule circonstance que le Président de la République est en exercice. Ceci implique, d'une part, que ces règles doivent être respectées, à peine de nullité, à compter de la prise de fonctions du chef de l'État et, d'autre part, qu'elles n'ont plus lieu d'être appliquées après la cessation des fonctions.

Ainsi, dans le cas où le chef de l'État aurait été poursuivi au cours de son mandat, le jugement qui interviendrait après la cessation de ses fonctions devrait respecter les procédures de droit commun. De la même manière, une instruction en cours à la date d'expiration des fonctions du chef de l'État devrait se poursuivre selon les règles de droit commun, même s'il paraît nécessaire, dans l'intérêt d'une bonne administration

de la justice, que les magistrats chargés d'instruire une affaire mettant en cause le Président de la République restent saisis. Symétriquement, dans le cas où des poursuites pénales auraient été engagées contre un candidat à l'élection présidentielle proclamé élu à l'issue du scrutin, le procureur de la République ou le juge d'instruction initialement saisi devrait être tenu de se dessaisir, selon les voies de droit habituelles, au profit du parquet de Paris ou du juge d'instruction de Paris.

Il y aurait lieu de prévoir, par ailleurs, que les formations de jugement spécialement composées pour juger le Président de la République au cours de son mandat soient également compétentes pour juger les éventuels **coauteurs et complices** du chef de l'État, afin d'éviter les inconvénients d'une compétence *ratione personae* excessivement restreinte, comparable à celle, fortement critiquée sur ce point, de la Cour de justice de la République.

---

### Proposition n° 18 Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République en matière civile

---

La Commission juge également nécessaire de remettre en cause le principe de l'inviolabilité du Président de la République en matière civile.

Elle n'ignore pas que, sur ce point, le dispositif actuel a été conçu, en 2007, comme un moyen d'empêcher tout contournement de la règle d'inviolabilité du chef de l'État en matière pénale. Le constituant avait en effet souhaité éviter que, faute de pouvoir agir au pénal, certaines victimes puissent intenter au chef de l'État des procès civils « de substitution », comme on avait pu l'observer à plusieurs reprises à l'étranger.

Cette objection serait toutefois privée d'objet si, comme le propose la Commission, il est mis fin à l'inviolabilité du Président de la République en matière pénale : la crainte d'actions civiles « de contournement » n'aurait plus lieu d'être, d'autant que le choix par une partie de la voie civile aurait pour effet, par application de l'article 5 du code de procédure pénale, de lui fermer définitivement l'accès aux juridictions répressives.

Par ailleurs, la Commission croit nécessaire de tempérer l'application du droit commun qui résulterait de la remise en cause de l'inviolabilité du chef de l'État en matière civile par la création d'un **mécanisme d'examen préalable** des actions qui pourraient désormais être engagées contre lui.

Comme en matière pénale, l'organisme chargé d'assurer ce rôle aurait à écarter, d'une part, les actions abusives ou manifestement infondées et, d'autre part, les actions relatives à des actes qui auraient été accomplis par le chef de l'État en cette qualité, pour lesquels il bénéficie de l'immunité fonctionnelle.

Toute partie devrait ainsi, à peine d'irrecevabilité de son action, recueillir son avis conforme.

C'est la commission supérieure d'examen préalable, qui a été décrite pour les actions pénales, qui serait compétente en matière civile.

En ce qui concerne le **jugement**, la Commission estime que les actions susceptibles d'être engagées contre le Président de la République devraient l'être devant les **juridictions civiles de droit commun**, selon les **règles de compétence et de procédure de droit commun**, sous la réserve suivante : il lui semble nécessaire de faire exception aux dispositions, de portée générale, de l'article 20 et des articles 184 et suivants du code de procédure civile, qui permettent au juge, en toute matière, de demander la comparution personnelle des parties, de tirer toute conséquence de droit de leur absence et d'en faire état comme équivalant à un commencement de preuve par écrit.

## 2. Supprimer le privilège de juridiction des ministres

---

Les ministres sont pénalement responsables des infractions qu'ils commettent en dehors de l'exercice de leurs fonctions, dont ils répondent, comme les autres citoyens, devant les juridictions répressives de droit commun.

La Constitution prévoit en outre, depuis 1958, que les membres du Gouvernement sont **pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions**, lorsqu'ils sont « *qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis* ».

En revanche, elle ne prévoit **aucun mécanisme de mise en jeu de leur responsabilité politique**.

La Commission constate que l'absence d'un tel mécanisme a pour corollaire que la responsabilité pénale des ministres tend parfois à être recherchée au-delà de son champ normal : elle estime qu'il serait opportun qu'une réflexion d'ensemble sur ce point soit engagée. Conformément à sa lettre de mission, elle a quant à elle limité ses travaux aux conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Si le Premier ministre et les ministres ne bénéficient donc, à la différence du Président de la République, d'**aucune immunité fonctionnelle**, ils ne peuvent en revanche être poursuivis devant les juridictions de droit commun pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et se voient reconnaître, pour ces actes, un **privilège de juridiction**, en vertu duquel ils ne peuvent être jugés que par la **Cour de justice de la République**.

Créée en 1993 sur la base des propositions formulées par le Comité consultatif présidé par le doyen Vedel, cette juridiction particulière exerce depuis lors une compétence qui avait été initialement confiée à la Haute Cour de justice.

Si la Commission juge nécessaire de maintenir aux ministres une **protection appropriée** contre le risque de mises en cause pénales abusives auquel leurs fonctions les exposent particulièrement – et sans doute de manière croissante, elle estime toutefois que le recours à une **juridiction d'exception** pour assurer une telle protection ne se justifie pas et que les nombreuses critiques dont la Cour de justice de la République fait l'objet sont en grande partie fondées.

En premier lieu, la Commission considère que la **légitimité** même d'une juridiction telle que la Cour de justice de la République est critiquable en raison de **sa composition**, qui associe, aux côtés de trois « *juges magistrats* » issus de la Cour de cassation, douze « *juges parlementaires* » élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Le choix d'une juridiction de jugement hybride et majoritairement composée de parlementaires lui paraît très contestable. Force est d'ailleurs de constater que les arrêts rendus dans les affaires les plus marquantes dont la Cour a été saisie ont été systématiquement critiqués sur le terrain de **l'absence d'impartialité objective** de cette juridiction.

La Commission estime que le soupçon de partialité qui entache chacun des arrêts de la Cour est irréductible et que le principe même d'un jugement des ministres par une juridiction politique s'oppose nécessairement à ce que ses décisions, quel que soit leur sens, soient pleinement acceptées et revêtues d'une légitimité suffisante. Elle observe que le doyen Vedel lui-même avait pris position en ce sens dès 1999, à l'occasion de l'affaire dite du sang contaminé, quelques années après la création de la Cour de justice de la République.

En deuxième lieu, la Commission relève que les règles particulières de compétence et de procédure applicables à la Cour de justice de la République, qui sont issues de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 et de la loi organique du 23 novembre 1993, présentent plusieurs inconvénients majeurs.

Elle observe qu'elles sont à l'origine d'un regrettable **éclatement des procédures juridictionnelles**.

En prévoyant qu'**aucune constitution de partie civile n'est recevable** devant la Cour de justice de la République, ni par voie d'action, ni même par voie d'intervention, l'article 13 de la loi organique du 23 novembre 1993 impose aux victimes de porter devant les juridictions de droit commun leur action civile en réparation de dommages causés par les crimes et délits imputés à un ministre.

De plus, la Cour de justice de la République n'est compétente qu'à l'égard des membres du Gouvernement et uniquement pour les infractions qu'ils ont commises **dans l'exercice de leurs fonctions**. Cette compétence restreinte et exclusive s'impose en droit ; elle est d'ordre public.

Réciproquement, les juridictions répressives de droit commun ne peuvent, à peine de nullité, se prononcer sur les crimes ou délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions et doivent se déclarer incompétentes.

La Cour de justice de la République ne peut donc connaître des poursuites pénales diligentées, à raison des mêmes faits que ceux dont elle est saisie, contre les coauteurs et les complices d'un ministre, ni d'ailleurs des poursuites engagées au titre d'infractions connexes, comme le recel.

Par ailleurs, lorsqu'un membre du Gouvernement a commis des infractions pour partie dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales et pour partie en dehors de l'exercice de ses fonctions ou même seulement à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, la Cour ne peut connaître des secondes, quand bien même elles seraient directement liées aux premières.

La **disjonction obligatoire des poursuites** qui en résulte est cause d'une mauvaise administration de la justice car elle implique non seulement une double instruction mais aussi une double phase de jugement, devant la Cour de justice de la République d'un côté, devant les juridictions de droit commun de l'autre.

En outre, il n'est pas permis au juge pénal d'appréhender, à l'occasion d'un seul et même procès et selon une procédure pleinement contradictoire, l'ensemble des responsabilités susceptibles d'être établies dans une même affaire.

Surtout, la dissociation des poursuites fait courir un **risque sérieux de discordance entre les décisions rendues** par les juridictions répressives de droit commun et par la Cour de justice de la République. Ce risque n'est pas théorique. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler qu'à l'occasion de la dernière affaire qu'elle a eu à juger, en avril 2010, la Cour de justice de la République a prononcé la relaxe du ministre poursuivi devant elle sous la qualification de corruption passive, alors que la cour d'appel de Paris a établi, dans la même affaire, par une décision devenue définitive après rejet du pourvoi en cassation dirigé contre son arrêt, la culpabilité de l'auteur de la corruption active du même ministre.

La disjonction des poursuites est enfin la cause, en pratique, de certaines lenteurs et du sentiment que les décisions de la Cour interviennent souvent trop tard pour ne pas être en décalage avec les faits dont elle est saisie.

Dans ces conditions, la Commission considère qu'**une simple réforme de la Cour de justice de la République ne saurait suffire.**

On pourrait certes envisager de remédier à ses principaux défauts en autorisant la constitution de partie civile par voie d'action ou d'intervention et en élargissant la compétence de la Cour aux coauteurs et aux complices ainsi qu'aux faits connexes. Toutefois, de telles améliorations ne répondraient pas à la critique essentielle que suscite la Cour de justice de la République, qui porte sur sa légitimité même.

---

## Proposition n° 19

### Supprimer la Cour de justice de la République

---

La Commission propose la **suppression de la Cour de justice de la République** et **l'application du droit commun**, avec les adaptations nécessaires pour assurer aux ministres une protection appropriée contre le risque de mises en cause abusives.

Une telle réforme exige une modification des articles 68-1 et 68-2 de la Constitution.

La Commission juge en premier lieu indispensable qu'une **phase d'examen préalable** soit aménagée en amont de toute enquête pénale visant un ministre, afin d'écarter les plaintes et procédures abusives ou manifestement infondées et d'orienter vers la

procédure pénale adaptée présentée ci-dessous les seules plaintes et procédures qui se rapportent effectivement à des actes commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

L'instance chargée d'assurer ce rôle, qui pourrait être dénommée « commission d'examen préalable », serait composée de trois magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, sur le modèle de l'actuelle commission des requêtes près la Cour de justice de la République, qui a rempli son office de manière satisfaisante.

La Commission propose, en deuxième lieu, de retenir la même règle de compétence territoriale que pour le Président de la République, à savoir la **compétence exclusive du tribunal de grande instance de Paris**, qui correspond au demeurant au siège des ministères.

En troisième lieu, la Commission juge souhaitable de retenir le principe du **recours obligatoire à une instruction préparatoire collégiale**. Les motifs qui ont été évoqués pour justifier ce choix pour le Président de la République valent aussi pour les ministres. Les infractions susceptibles d'être commises par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peuvent en outre être d'une particulière complexité, tant du point de vue de l'appréciation des chaînes de responsabilité, de la technicité de certaines attributions ministérielles que du nombre des personnes susceptibles d'être impliquées ou concernées en qualité d'auteur, de complice, de témoin ou de victime. La Commission a notamment pensé aux poursuites pénales qui pourraient être engagées à l'encontre de ministres chargés de la santé, de l'environnement ou de la défense pour des délits non intentionnels (homicide ou blessures involontaires par exemple).

Sous réserve d'avoir franchi l'étape de l'examen préalable de leur requête, **les victimes** d'un crime ou d'un délit commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions **pourraient mettre en mouvement l'action publique** en se constituant partie civile entre les mains du doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Paris. La phase de l'instruction préparatoire étant obligatoire, seule leur serait fermée la voie de la citation directe d'un ministre devant le tribunal correctionnel.

Pour le **jugement**, au-delà de la règle de compétence territoriale mentionnée ci-dessus, la Commission croit également utile de prévoir le recours systématique à une **collégialité renforcée**. Une telle mesure lui paraît en effet justifiée par la sensibilité particulière et la probable complexité des infractions qui pourraient être commises par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Cet aménagement consisterait à prévoir, en matière correctionnelle, un jugement par une formation composée de cinq magistrats, en premier ressort comme en appel. En matière criminelle, le nombre d'assesseurs de la cour d'assises pourrait être porté à quatre et le nombre de jurés à neuf en premier ressort, la cour d'assises d'appel pouvant comporter trois jurés supplémentaires.

Il conviendrait en outre de prévoir la compétence de la juridiction parisienne pour connaître non seulement des infractions commises par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi des poursuites visant leurs **coauteurs ou complices** ainsi que des **infractions connexes**.

La Commission souligne enfin qu'il importe de prévoir des **dispositions transitoires** afin de régler la situation des affaires en instance, c'est-à-dire des procédures qui seraient pendantes devant la commission des requêtes, devant la commission d'instruction de la Cour de justice de la République ou même devant la formation de jugement à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles. Ces dispositions pourraient être de trois ordres.

Il y aurait d'abord lieu de prévoir que les dispositions nouvelles sont **immédiatement applicables** aux faits commis avant son entrée en vigueur, ce qui serait conforme au principe général énoncé par l'article 112-2 du code pénal pour les lois de compétence et d'organisation judiciaire en matière pénale.

Il conviendrait ensuite d'organiser des **procédures de dessaisissement** : de la commission des requêtes près la Cour de justice de la République au profit de la nouvelle commission d'examen préalable, de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République au profit du juge d'instruction de Paris, et de la Cour elle-même au profit, selon les cas, du tribunal correctionnel ou de la cour d'assises de Paris.

La Commission estime toutefois qu'il serait opportun, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'assortir ces règles générales d'un tempérament afin que, dans l'hypothèse où une affaire déferée à la juridiction parisienne serait directement liée à une autre affaire en cours d'instruction ou sur le point d'être jugée par une autre juridiction, un second dessaisissement intervienne au profit de cette dernière, pour éviter l'inconvénient de disjonction des poursuites signalé à propos de la Cour de justice de la République.

Il y aurait enfin lieu de prévoir que les actes, formalités et décisions intervenus antérieurement à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime demeurent valables, comme l'avait par exemple prévu l'article 6 de la loi du 4 août 1981 portant suppression de la Cour de sûreté de l'État.

## Chapitre 3

# Une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts

Pour garder la confiance des citoyens, ceux qui sont chargés de les représenter ou de les servir dans des fonctions d'autorité doivent être exemplaires. Notre vie démocratique est profondément imprégnée par les valeurs du service public et de l'intérêt général. Cependant, les conditions de l'action publique et les modes d'intervention de l'État ont beaucoup évolué et une attention accrue doit être portée aux risques de conflits d'intérêts.

Un conflit d'intérêts est susceptible de naître lorsqu'un intérêt particulier influence ou paraît influencer le service de l'intérêt général. L'indépendance, l'impartialité et l'objectivité de l'action publique sont alors en cause.

Notre droit sanctionne depuis longtemps des infractions pénales clairement identifiées comme la corruption ou le trafic d'influence. Depuis longtemps aussi, la jurisprudence a érigé l'impartialité en principe général du droit et juge illégales les décisions prises par les autorités administratives en méconnaissance de ce principe.

Toutefois, un enjeu essentiel pour la rénovation de la vie publique se situe en amont : il importe de prévenir les situations de conflits d'intérêts. Tous les responsables publics, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou collaborateurs du service public sont concernés. Et si la Commission, conformément à sa lettre de mission, n'a consacré ses travaux qu'aux principaux responsables de l'État, l'exigence déontologique vaut pour l'ensemble des agents des trois fonctions publiques ainsi que pour tous les élus, nationaux et locaux.

La Commission a pu tirer profit, pour conduire sa réflexion, des importants travaux consacrés, ces dernières années, à la prévention des conflits d'intérêts par le Parlement comme par le pouvoir exécutif, ainsi que par certaines organisations internationales, comme l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, a constitué une précieuse référence.

Il est désormais nécessaire de mettre en œuvre avec détermination une stratégie de prévention globale, qui réponde aux exigences d'une République moderne et aux attentes des citoyens. Il ne s'agit ni d'ouvrir une ère de soupçon généralisé ni de méconnaître le respect dû à la vie privée. La stratégie que propose la Commission est au contraire fondée sur la responsabilité des acteurs politiques et administratifs eux-mêmes. Elle dessine les contours d'une culture de la déontologie qui contribuera à enrichir notre tradition républicaine.



# 1. Déterminer le champ et les principes de la stratégie de prévention

---

Les conflits d'intérêts dans la vie publique ont d'abord été envisagés, en France, sous l'angle de la **répression**. De longue date, notre droit pénal punit de lourdes peines les « *fonctionnaires, officiers publics ou agents du gouvernement* » qui ont pris un intérêt dans des opérations qu'ils avaient la charge de surveiller ou de contrôler. Il suffit de rappeler qu'en incriminant le « *délit d'ingérence par des fonctionnaires dans des affaires ou commerces incompatibles avec leur qualité* », l'article 175 du code pénal de 1810 ne faisait que reprendre des dispositions de l'ancien droit, guère éloignées de celles qui figurent aujourd'hui à l'article 432-12 du code pénal relatif au délit de prise illégale d'intérêts.

Ces dispositions répressives, assez rarement appliquées en pratique, ont été complétées, au cours des vingt dernières années, par divers **mécanismes de prévention des conflits d'intérêts**, qui ont réaffirmé les obligations de probité, d'impartialité et d'objectivité pesant sur les acteurs publics. C'est ainsi, par exemple, que des déclarations de situation patrimoniale ont été exigées, à compter de 1988, des parlementaires et des membres du Gouvernement et que des commissions de déontologie de la fonction publique ont été instituées, en 1993, en vue de se prononcer sur l'accès au secteur privé des agents publics.

De fait, chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que la prévention des conflits d'intérêts constitue un enjeu essentiel pour **conforter la confiance des citoyens dans les institutions**. Ceux-ci manifestent en effet une réprobation croissante à l'égard des acteurs publics qui se trouvent en situation de conflit d'intérêts, qu'ils soient ministres, élus ou hauts fonctionnaires. La médiatisation de certains cas de confusion, réelle ou apparente, entre intérêt public et intérêts privés contribue périodiquement à alimenter une certaine défiance à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler les « élites ».

Cette sensibilité nouvelle aux questions déontologiques a suscité, dans la période récente, au-delà de l'édiction de normes nouvelles, une **multiplication d'initiatives** au sein du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des administrations : désignation de référents en matière de déontologie, diffusion de recommandations éthiques ou encore adoption de chartes internes ou de codes de déontologie.

Si elles témoignent incontestablement d'une volonté de prendre ces questions au sérieux, ces initiatives restent cependant éparses et n'obéissent à aucune vision d'ensemble. La Commission souscrit à cet égard au constat dressé dans son rapport par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État.

La rénovation de la vie publique exige donc qu'une **stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts** soit désormais mise en œuvre.

À cette fin, il est nécessaire de retenir une **définition claire de la notion de conflit d'intérêts**. La Commission propose de retenir la définition 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. Cette définition devrait **être inscrite dans la loi**, afin de faciliter la définition de règles et la mise en œuvre de pratiques communes aux différents acteurs publics.

Une stratégie cohérente de prévention est particulièrement nécessaire pour ceux des acteurs publics qui, du fait de la nature et de l'importance de leurs fonctions, sont, plus que d'autres, exposés au risque de conflit d'intérêts.

La Commission a consacré sa réflexion aux **catégories d'acteurs publics** suivantes : les membres du Gouvernement, les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels, les titulaires de certains emplois supérieurs de l'État, les membres et principaux responsables d'autorités administratives indépendantes, les parlementaires.

La Commission a jugé opportun de retenir une **approche des emplois supérieurs de l'État propre à la question de la prévention des conflits d'intérêts**.

Elle a d'abord estimé que, pour les **magistrats judiciaires** et, lorsqu'ils sont chargés de fonctions juridictionnelles, pour les **membres des juridictions constitutionnelle, administratives et financières**, la prévention des conflits d'intérêts était non moins indispensable que pour les autres acteurs publics. Cependant, en ce qui les concerne, une telle prévention ne peut être mise en œuvre que de façon très spécifique, compte tenu, notamment, de l'existence de règles de procédure particulières (par exemple, récusation ou déport) et de la consécration par la jurisprudence d'obligations inspirées aussi bien par les principes constitutionnels que par les stipulations de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle a donc considéré que les membres des différentes juridictions ne devaient pas entrer dans le champ de ses propositions relatives aux emplois supérieurs de l'État ni, par suite – sous réserve de la proposition n° 32 relative aux membres du Conseil constitutionnel – dans le champ de sa réflexion.

La Commission a ensuite constaté que s'il existe plusieurs listes d'emplois supérieurs de l'État, qui procèdent d'ailleurs avant tout d'une logique de regroupement en fonction de la procédure de nomination applicable (article 13 de la Constitution, emplois pourvus en conseil des ministres, emplois supérieurs à la décision du Gouvernement notamment), elles ne sont pas nécessairement pertinentes au regard de l'objectif de prévention des conflits d'intérêts. La diversification des modalités d'intervention de l'État et de ses structures exige en effet une approche spécifique pour apprécier si tel ou tel emploi « supérieur » doit être ou non regardé comme sensible au regard du critère d'exposition au risque de conflit d'intérêts.

La Commission propose donc, non de reprendre en bloc les listes actuelles d'emplois supérieurs, mais de retenir dans le champ de ses propositions les **emplois qui peuvent être regardés comme particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts**, qu'il s'agisse d'emplois dans des directions d'administration centrale, dans des établissements publics ou, quel que soit leur statut, dans des agences (notamment dans des secteurs comme la santé, l'environnement ou l'agriculture). Elle estime qu'il appartiendrait au Gouvernement, après avoir recueilli l'avis de l'Autorité de déontologie de la vie publique dont elle propose par ailleurs la création, d'arrêter la liste définitive des emplois supérieurs de l'État auxquels devraient s'appliquer les propositions qu'elle formule.

En ce qui concerne enfin **les autorités administratives indépendantes**, il y a lieu de prendre en compte, non seulement les membres des collèges, mais aussi certains responsables des services, qui y exercent notamment des fonctions d'instruction.

Dans le cadre ainsi défini, la Commission a été guidée, pour formuler ses propositions, par **trois principes**.

En premier lieu, si elle juge que les outils répressifs peuvent être complétés et améliorés (cf. proposition n° 23), la Commission a entendu se limiter, pour l'essentiel, à des **mécanismes de prévention des conflits d'intérêts** et a veillé à ne pas confondre ceux-ci avec des dispositifs d'un autre ordre. En particulier, ses propositions ne concernent pas directement la **lutte contre la corruption** : prévention des conflits d'intérêts et lutte contre la corruption couvrent des champs voisins, mais ne se recoupent que très partiellement.

En deuxième lieu, la Commission considère qu'une stratégie de prévention des conflits d'intérêts doit avoir **une double dimension** : elle doit reposer tout à la fois sur **l'édition de normes** et sur **le développement de bonnes pratiques**.

Il est d'abord indispensable de **renforcer le cadre normatif actuel**, afin de prévoir des incompatibilités ou des obligations nouvelles, dont le non-respect soit assorti de sanctions prévues par les textes. Un régime adéquat d'**incompatibilités** permet en effet de prévenir des conflits d'intérêts aisément identifiables *a priori* et de particulière importance. Quant aux obligations nouvelles, elles pourraient inclure non seulement des **obligations de déclaration d'intérêts et d'activités** (qui constituent aujourd'hui, pour l'essentiel, de simples bonnes pratiques), mais aussi un certain nombre d'**obligations comportementales générales**, comme le déport ou l'abstention, que le rapport de la Commission Sauvé avait d'ailleurs proposées. La Commission souligne à cet égard que, si le législateur définit le principe d'une obligation de déport pour les hypothèses où un tel comportement est seul susceptible d'éviter une situation de conflit d'intérêts, il appartiendra au pouvoir réglementaire d'en prévoir les modalités concrètes de mise en œuvre, en adaptant notamment les procédures de prise de décision.

Ensuite, il est non moins important que se développent de « **bonnes pratiques déontologiques** », fruits de simples recommandations, consignées dans des codes,

chartes ou recueils élaborés à un niveau permettant de prendre en compte la diversité des responsabilités et des contraintes. La Commission est consciente de la difficulté d'envisager *a priori* et d'encadrer par la loi ou le règlement l'ensemble des situations de conflit d'intérêts : même si elle obéit à des principes communs, la stratégie de prévention ne peut être identique pour une assemblée parlementaire et pour les membres du Gouvernement, pour les responsables d'une autorité administrative indépendante dotée de compétences quasi juridictionnelles et pour les titulaires d'emplois supérieurs de l'État.

Le fait que les propositions qui suivent concernent davantage des normes nouvelles que des recommandations de bonnes pratiques ne doit à cet égard pas induire en erreur : si les premières se prêtent davantage à des propositions précises, il n'en résulte nullement qu'on doive regarder les secondes comme négligeables.

Le troisième principe sur lequel la Commission s'est fondée est un **principe d'externalisation**.

Certes, la prévention des conflits d'intérêts ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de remettre en cause les règles fondamentales d'organisation et de procédure applicables aux différentes institutions ou administrations en cause. Il ne saurait être question, par exemple, de méconnaître les règles de fonctionnement des assemblées parlementaires ou de substituer au pouvoir hiérarchique un nouveau principe d'organisation des administrations. Pas davantage, bien entendu, d'ignorer les dispositifs de contrôle existants – notamment les contrôles juridictionnels.

Toutefois, la Commission juge nécessaire que la prévention des conflits d'intérêts ne relève pas exclusivement des différentes administrations et institutions elles-mêmes et, au sein de celles-ci, des autorités compétentes pour prendre les mesures propres à prévenir des situations de conflit d'intérêts ou à y mettre un terme. Une part d'externalisation lui paraît, en effet, essentielle : une instance extérieure à l'organisation en cause – ou, à tout le moins, placée en dehors de toute filière hiérarchique – lui semble indispensable pour assurer certaines des missions de conseil ou de contrôle qu'exige la prévention des conflits d'intérêts. Tel est le sens de la proposition de création d'une **Autorité de déontologie de la vie publique**, qui constituera, en liaison avec **les déontologues** des différentes institutions ou administrations, **la clé de voûte** du dispositif de prévention des conflits d'intérêts proposé.

C'est dans cet esprit que la Commission formule ses propositions. On détaillera d'abord les règles ou pratiques nouvelles proposées pour les différentes catégories d'acteurs publics, qui visent notamment à compléter les régimes actuels d'incompatibilités et à créer des obligations légales de déclaration d'activités et d'intérêts ; les missions, la composition et les modalités de fonctionnement de l'Autorité de déontologie de la vie publique seront ensuite présentées.

## 2. Définir des obligations et des pratiques déontologiques pour les responsables publics

### Propositions relatives aux membres du Gouvernement

#### Proposition n° 20 Renforcer le régime des incompatibilités

L'article 23 de la Constitution pose le principe de l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec, notamment, « *tout emploi public ou (...) toute activité professionnelle* ».

La Commission estime que, telle qu'elle est énoncée, cette règle d'incompatibilité n'est pas totalement satisfaisante.

D'une part, l'incompatibilité avec toute « *activité professionnelle* », notion dont la Commission observe qu'elle n'est pas définie, n'interdit pas l'exercice par un membre du Gouvernement de **fonctions de direction ou de contrôle au sein d'une société commerciale**. Or le cumul de telles fonctions avec des fonctions ministérielles est susceptible de nuire à l'impartialité de la décision publique.

D'autre part, cette règle n'exclut pas l'exercice, au sein d'associations ou de partis politiques, de fonctions de responsabilités, dès lors qu'elles ne sont pas exercées à titre professionnel.

L'implication d'un ministre dans l'animation d'une association ne saurait, par principe, être proscrite. La prévention des conflits d'intérêts n'impose pas davantage une rupture complète entre le ministre et sa formation politique, dont il doit pouvoir rester membre.

La Commission estime en revanche que l'exercice de responsabilités au sein d'associations ou de partis est susceptible de présenter, eu égard aux attributions d'un ministre ainsi qu'à l'objet et aux sources de financement de ces organisations, un risque de conflit d'intérêts, qui lui paraît devoir être prévenu.

La Commission juge par conséquent souhaitable de **compléter le dispositif d'incompatibilités existant** en modifiant l'article 23 de la Constitution.

Ce texte pourrait désormais prévoir, outre les incompatibilités actuelles, que les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de **toute fonction de direction ou d'administration au sein d'un parti ou d'un groupement politique** – ce qui inclurait, notamment, les fonctions de président, de secrétaire général, de secrétaire national ou encore de trésorier – **et de toute autre personne morale** – cette formulation englobant aussi bien les sociétés commerciales que les associations.

---

### Proposition n° 21 Prévoir une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités

---

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les ministres sont soumis à l'obligation d'établir des **déclarations de patrimoine**, qui doivent être souscrites au moment de leur nomination au Gouvernement et dans les deux mois suivant la cessation de leurs fonctions. L'analyse de ces déclarations, dont le contenu n'est pas rendu public, relève actuellement de la compétence de la **Commission pour la transparence financière de la vie politique**, à laquelle il revient d'apprécier l'existence de toute variation injustifiée dans la situation patrimoniale d'un ministre.

Récemment, le législateur a souhaité garantir la sincérité du contenu de ces déclarations de situation patrimoniale en instituant, par l'article 24 de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, une nouvelle infraction pénale applicable à tout membre du Gouvernement qui omettrait sciemment de déclarer une part substantielle de son patrimoine.

Cette obligation de déclaration de patrimoine répond davantage à un objectif de lutte contre la corruption qu'à un objectif de prévention des conflits d'intérêts.

La Commission observe que la loi n'impose pas aux membres du Gouvernement de souscrire des déclarations d'intérêts ou d'activités.

Si elle juge favorablement le fait que, dans la période récente, de telles déclarations ont été souscrites par les ministres et publiées sur le portail internet du Gouvernement, dans le cadre de bonnes pratiques déontologiques, elle estime néanmoins que cette pratique devrait devenir une obligation inscrite dans la loi. Celle-ci devrait en outre prévoir une procédure de contrôle appropriée.

La Commission propose donc que les membres du Gouvernement soient désormais soumis à l'**obligation légale** de souscrire, en plus des déclarations de situation patrimoniale, une **déclaration unique d'intérêts et d'activités**.

Cette proposition appelle des précisions sur plusieurs points.

Il semble d'abord à la Commission que chaque ministre devrait souscrire une **déclaration initiale**, lors de sa nomination au Gouvernement, qu'il lui appartiendrait ensuite d'**actualiser** dès qu'un changement dans sa situation le justifierait. Elle estime en revanche que, compte tenu de sa proposition de création d'un délit de prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions gouvernementales, il ne serait pas justifié d'exiger des anciens ministres, après la cessation de leurs fonctions, de continuer à souscrire une telle déclaration.

La déclaration devrait recenser, en prenant en compte une période de cinq ans avant l'entrée au Gouvernement, les intérêts détenus par le ministre, directement ou indirectement (ce qui peut notamment inclure des intérêts détenus par des membres de son entourage proche), ainsi que les activités ou fonctions exercées par lui.

Cette déclaration d'intérêts et d'activités devrait être **rendue publique**, à la différence de la déclaration de situation patrimoniale. La transparence peut en effet contribuer à la prévention des conflits d'intérêts.

Il semble ensuite souhaitable d'**externaliser le contrôle** de cette déclaration. Cette mission incomberait à l'Autorité de déontologie de la vie publique. Il reviendrait à celle-ci, non seulement de s'assurer de l'existence de la déclaration, mais également d'en vérifier la sincérité.

Les **décisions** de l'Autorité en la matière, qu'elles constatent une absence de déclaration ou son insincérité, seraient **rendues publiques**.

La Commission estime que la publicité ainsi donnée par l'Autorité à ses décisions serait suffisante pour contribuer efficacement à la prévention des conflits d'intérêts et, le cas échéant, à leur résolution. Elle ne juge dès lors pas justifié de prévoir une sanction particulière en cas de manquement d'un ministre à son obligation déclarative.

Par ailleurs, dans le cas où l'Autorité estimerait, au vu d'une déclaration transmise par un ministre, que tel intérêt ou activité déclaré est susceptible de présenter un **risque particulier** au regard de ses attributions, il lui appartiendrait d'en **saisir l'autorité compétente**, c'est-à-dire le **Premier ministre**, qui pourra prendre alors toute mesure de nature à prévenir ce risque.

---

## Proposition n° 22

### Prévoir une obligation légale de donner un mandat de gestion du patrimoine mobilier

---

La Commission juge qu'il serait utile que les membres du Gouvernement soient également soumis à une obligation légale de donner à un intermédiaire agréé un mandat de gestion de leur patrimoine mobilier, comparable à celle que plusieurs Premiers ministres ont récemment imposée aux ministres au titre des bonnes pratiques déontologiques.

Rien n'interdit en effet que les ministres, comme tous les citoyens, détiennent des titres de participation dans des sociétés dont les actions sont négociées sur un marché d'instruments financiers. À la différence des autres citoyens toutefois, les ministres peuvent détenir des informations privilégiées, c'est-à-dire des informations tout à la fois précises, non connues du public et susceptibles d'avoir une influence sur le cours d'un titre. De telles informations confidentielles peuvent être relatives, par exemple, à des indicateurs macro-économiques ou aux perspectives de sociétés dans lesquelles l'État détient des participations.

Certes, les ministres sont soumis aux règles de l'article L. 465-1 du code monétaire et financier relatif aux délits d'exploitation ou de communication d'une information privilégiée. Mais la Commission juge souhaitable qu'indépendamment de l'application éventuelle de ces dispositions répressives, les membres du Gouvernement ne soient pas exposés au soupçon d'user de leurs fonctions pour réaliser à titre personnel des transactions boursières favorables. Compte tenu de l'exigence particulière d'exemplarité qui s'attache à l'exercice des fonctions ministérielles, il lui paraît nécessaire de ne pas s'en tenir sur ce point à la recommandation de bonnes pratiques, en tout état de cause nécessaires pour tous les acteurs publics – notamment pour certains fonctionnaires – susceptibles de détenir des informations privilégiées.

Elle préconise donc que les membres du Gouvernement soient soumis à l'obligation légale de confier à une société de gestion de portefeuille ou à un prestataire de services d'investissement soumis à l'agrément de l'Autorité des marchés financiers un mandat de gestion des instruments financiers qu'ils détiennent. Un tel mandat devrait notamment prévoir l'impossibilité pour le mandant de donner, avant l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions ministérielles, tout ordre d'achat ou de vente d'instruments financiers autres que des produits sur support de placement collectif.

---

**Proposition n° 23**  
**Étendre 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**

---

La Commission juge injustifiée l'exclusion des membres du Gouvernement du champ du contrôle exercé actuellement par la Commission de déontologie de la fonction publique – qu'elle propose par ailleurs d'intégrer à l'Autorité de déontologie de la vie publique (proposition n° 33).

Elle préconise donc d'**étendre aux ministres le champ du contrôle** qui serait exercé par l'Autorité de déontologie de la vie publique **sur les départs vers le secteur privé et vers les organismes publics exerçant des activités économiques.**

Cette proposition lui paraît cohérente avec la création du délit de prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions gouvernementales qu'elle entend aussi préconiser.

L'article 432-13 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement, de 30 000 euros d'amende et de diverses peines complémentaires le fait, « *par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique* », d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, de prendre ou de recevoir une participation au sein de celle-ci avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ses fonctions.

La Commission observe que ce **délit de prise illégale d'intérêts commis à l'issue des fonctions**, qui se distingue du délit, mentionné à l'article 432-12 du code pénal, de prise illégale d'intérêts commis pendant l'exercice des fonctions, n'inclut pas dans son champ les membres du Gouvernement.

Le principe d'interprétation stricte des textes en matière pénale semble s'opposer, en effet, à ce qu'un ministre puisse être regardé comme un « *fonctionnaire ou agent d'une administration publique* » au sens de l'article 432-13. La Haute Cour de justice avait d'ailleurs jugé, en 1931, que l'article 175-1 de l'ancien code pénal, auquel s'est substitué, à compter du 1<sup>er</sup> mars 1994, l'article 432-13 du nouveau code pénal, n'était pas applicable à un ministre des finances devenu l'avocat-conseil d'une banque soumise au contrôle de ce ministère.

Cette lacune de la loi pénale a de quoi surprendre : la Commission juge que ce qui vaut pour les fonctionnaires doit *a fortiori* valoir pour les ministres. Elle propose donc de **modifier en ce sens l'article 432-13 du code pénal**.

Enfin, la Commission propose qu'à l'occasion de la modification de l'article 432-13, l'élément matériel du délit de prise illégale d'intérêts mentionné à l'article 432-12 du code pénal soit aussi précisé.

Elle observe en effet que les dispositions de cet article, relatives au **délit de prise illégale d'intérêts** commis par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, **au cours de l'exercice des fonctions ou du mandat**, incriminent le fait de « *prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération* » dont l'auteur a, « *au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

Si elle estime que **la notion d'« intérêt quelconque »**, qui figurait déjà à l'article 175 de l'ancien code pénal relatif au délit d'ingérence (« *quelque intérêt que ce soit* »), est satisfaisante, parce qu'elle permet de prendre en considération des intérêts extra-patrimoniaux, **la rédaction de l'article 432-12** est en revanche **trop générale** en ce qu'elle n'exige pas expressément que l'intérêt pris, reçu ou conservé par l'auteur du délit ait été de nature à compromettre son indépendance ou son impartialité.

Or c'est précisément la perte d'objectivité ou le seul risque de perte d'objectivité qui constitue le fondement de l'incrimination, dont la chambre criminelle de la Cour de cassation rappelle qu'elle a notamment pour objet de garantir la « parfaite neutralité » de la décision publique.

La Commission juge donc qu'il pourrait être utile, comme l'avait d'ailleurs préconisé la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, de préciser l'article 432-12 du code pénal en ajoutant, après les mots : « *un intérêt quelconque* », les mots : « **de nature à compromettre son indépendance ou son impartialité** ».

## Propositions relatives aux collaborateurs du Président de la République et aux membres des cabinets ministériels

### Proposition n° 24 Étendre aux collaborateurs de cabinet les règles d'incompatibilité applicables aux agents publics

L'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires impose aux fonctionnaires et agents non titulaires de droit public de consacrer « *l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées* ». Ce texte leur interdit en outre d'exercer « *à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* », sous réserve de quelques exceptions, et de prendre dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, par eux-mêmes ou par personnes interposées, des « *intérêts de nature à compromettre leur indépendance* ».

La Commission observe sur ce point que les collaborateurs du Président de la République et les membres des cabinets ministériels qui n'ont pas la qualité d'agent public ne sont pas expressément soumis à cet ensemble d'obligations et d'interdictions légales, qui contribuent pourtant de manière significative à la prévention des conflits d'intérêts.

Certes, ces collaborateurs et membres de cabinet sont, depuis la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, obligatoirement soumis au contrôle de la Commission de déontologie de la fonction publique lorsqu'ils souhaitent être employés dans le secteur privé à l'issue de leurs fonctions.

Mais cette disposition pourrait être utilement complétée, pour la période correspondant à celle de l'exercice effectif de leurs fonctions, par **leur assujettissement explicite aux règles**, mentionnées ci-dessus, **de l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983**. La Commission propose donc qu'une loi ordinaire clarifie dans cette mesure leur statut.

---

## Proposition n° 25 Prévoir une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités

---

Compte tenu de l'importance que peuvent revêtir leurs fonctions, la Commission juge nécessaire d'étendre aux membres des cabinets ministériels et aux collaborateurs du Président de la République l'obligation, qu'elle propose d'imposer par ailleurs aux membres du Gouvernement, de souscrire des déclarations d'intérêts et d'activités.

On peut noter, à cet égard, que le législateur a récemment imposé aux membres de certains cabinets ministériels, en l'occurrence aux collaborateurs des cabinets des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, d'établir une déclaration d'intérêts lors de leur prise de fonction.

L'article L. 1451-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, prévoit en effet qu'ils doivent souscrire une telle déclaration, qui mentionne « *les liens d'intérêts de toute nature, directs ou par personne interposée, que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant sa prise de fonctions, avec des entreprises, des établissements ou des organismes dont les activités, les techniques et les produits entrent dans le champ de compétence* » du ministère concerné. Cette déclaration est rendue publique. La véracité des informations qui y sont mentionnées est soumise au contrôle d'une « *commission éthique* ».

Par ailleurs, l'actuel Premier ministre a, par une circulaire de mai 2012 adressée aux membres du Gouvernement, imposé à tous les membres des cabinets ministériels, au titre des bonnes pratiques déontologiques, d'établir une déclaration d'intérêts lors de leur entrée en fonctions, qui est remise au ministre. Ces déclarations, qui demeurent confidentielles, sont conservées, au sein du ministère, par le chef de cabinet.

De telles avancées sont significatives et doivent être confortées. La Commission propose donc que les collaborateurs de la Présidence de la République et des cabinets ministériels soient désormais soumis à **l'obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités**.

Cette obligation devrait concerner **non seulement le cabinet du Président de la République mais aussi tous les ministères**. Par ailleurs, elle devrait trouver à s'appliquer, au sein d'un même cabinet, à **tous les collaborateurs**. Il semble en effet difficile d'identifier *a priori* les collaborateurs qui ne seraient pas particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts. La Commission souligne à cet égard qu'il lui paraît indispensable de mettre fin à la pratique consistant à recourir à des collaborateurs officieux : tout membre de cabinet devrait être nommé sur un emploi budgétaire identifié.

La déclaration d'intérêts et d'activités, qui ne serait **pas rendue publique**, serait soumise au **contrôle de l'Autorité de déontologie de la vie publique**. Il incomberait à celle-ci, non seulement de s'assurer de l'existence de la déclaration, mais également d'en vérifier la sincérité. Ses décisions constatant un manquement à l'obligation déclarative seraient rendues publiques.

Par ailleurs, dans le cas où l'Autorité estimerait que tel intérêt ou activité déclaré est susceptible de présenter un risque particulier au regard des fonctions confiées au déclarant, il lui incomberait de saisir le Président de la République ou le ministre concerné pour qu'il lui fasse connaître les mesures qu'il entend prendre.

## Propositions relatives aux titulaires de certains emplois supérieurs de l'État

### Proposition n° 26 Prévoir une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités

La Commission propose d'**étendre** aux titulaires d'emplois supérieurs de l'État, définis conformément aux préconisations énoncées au début du présent chapitre, **l'obligation de souscrire des déclarations d'intérêts et d'activités**.

Comme pour les collaborateurs de cabinet, la déclaration ne serait pas rendue publique mais serait transmise à l'Autorité de déontologie de la vie publique ; il appartiendrait à celle-ci d'en contrôler l'existence et la sincérité, de rendre publiques ses décisions et de saisir l'autorité hiérarchique du fonctionnaire déclarant dans le cas où elle estimerait que celui-ci courrait le risque de se trouver en situation de conflit d'intérêts. Dans ce dernier cas, l'autorité hiérarchique informerait l'Autorité de déontologie des suites données à son signalement.

---

**Proposition n° 27**  
**Améliorer l'efficacité du contrôle relevant**  
**actuellement de la Commission de déontologie**  
**de la fonction publique : modifier les conditions**  
**de saisine d'office et étendre le champ du**  
**contrôle aux départs vers tous les organismes**  
**publics exerçant une activité économique**

---

Dans le prolongement des modifications décidées depuis 2009, la Commission préconise un renforcement du contrôle des départs des agents publics vers le secteur privé qu'exerce aujourd'hui, en vertu de l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993, la Commission de déontologie de la fonction publique, qu'elle propose par ailleurs d'intégrer au sein de l'Autorité de déontologie de la vie publique (proposition n° 33).

Elle observe d'abord que le pouvoir de saisine d'office accordé au président de la Commission de déontologie de la fonction publique paraît difficile à mettre en œuvre compte tenu du très bref délai prévu – dix jours à compter de l'embauche de l'agent ou de la création de l'entreprise. Il arrive en effet que cette Commission n'ait connaissance de telles situations qu'après l'expiration du délai qui est imparti à son président pour s'autosaisir et alors que l'administration d'origine de l'agent ne l'a pas davantage saisie.

Pour remédier à cette difficulté, la Commission préconise de **porter à trois mois le délai ouvert pour la saisine d'office.**

La Commission constate, par ailleurs, que la Commission de déontologie de la fonction publique n'est compétente que pour l'accès des agents publics au secteur privé ainsi qu'aux entreprises publiques exerçant leur activité dans un secteur concurrentiel et conformément au droit privé.

Or d'autres évolutions de carrière peuvent poser problème.

La Commission propose donc **d'étendre le champ des situations** qui seraient soumises au contrôle de l'Autorité de déontologie de la vie publique **à tous les départs vers un organisme du secteur public ayant une activité économique**, que celle-ci soit ou non exercée dans un secteur concurrentiel.

## Propositions relatives aux membres des collèges et aux responsables d'autorités administratives indépendantes

### Proposition n° 28 Harmoniser et renforcer le régime des déclarations d'intérêts et d'activités

La Commission observe qu'il n'existe pas, en matière de prévention des conflits d'intérêts, de cadre transversal commun à l'ensemble des autorités administratives indépendantes. Les règles applicables à leurs dirigeants et à leurs membres, qu'elles prennent la forme de régimes d'incompatibilités ou d'inéligibilités ou encore d'obligations de déclaration d'intérêts ou de déport, sont en effet définies par les différents textes instituant ces autorités.

Si la Commission juge tout à fait pertinente une approche différenciée tenant compte des particularités de chaque autorité, elle pense néanmoins qu'il serait souhaitable d'harmoniser et de renforcer les obligations légales imposées aux responsables des diverses autorités administratives indépendantes. Une telle mesure lui paraît nécessaire, en particulier, pour les responsables d'autorités intervenant dans le domaine économique, telles que l'Autorité de contrôle prudentiel, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie ou encore l'Autorité de régulation des activités ferroviaires.

La Commission estime que l'Autorité de déontologie de la vie publique, qu'elle propose de créer, pourrait être chargée de donner un avis sur la liste exacte des autorités administratives indépendantes dont les responsables devraient entrer dans le champ de la présente proposition. On rappellera en outre que les titulaires d'emplois supérieurs dans les agences qui n'ont pas le statut d'autorités administratives indépendantes, mais dont les dirigeants sont particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts (notamment dans les secteurs de la santé, de l'environnement et de l'agriculture), entrent dans le champ des propositions n° 26 et 27.

La Commission relève que, si les normes prévoyant des obligations, des interdictions ou des incompatibilités sont déjà nombreuses, toutes les autorités administratives indépendantes ne sont pas soumises par la loi à des régimes obligatoires de déclaration d'intérêts. Par ailleurs, lorsqu'ils existent, les régimes légaux de déclaration sont parfois définis de façon imprécise. Enfin, la Commission observe que les directeurs généraux, secrétaires généraux ou rapporteurs généraux de ces autorités ne sont pas inclus, en dépit de leur rôle essentiel, dans le champ de ces obligations légales.

La Commission propose donc de combler ces lacunes en prévoyant désormais, **pour tous les membres de ces autorités mais aussi pour leurs principaux responsables**

(directeurs généraux, secrétaires généraux, rapporteurs généraux notamment), une **obligation légale de déclaration d'intérêts à la fois plus précise et plus large**, qui porterait sur **les cinq années précédant la nomination** et inclurait expressément dans son champ **les intérêts détenus indirectement**. Elle préconise en outre la généralisation des déclarations d'activités. Ces deux déclarations pourraient être regroupées dans un document unique.

En vue du contrôle de leur existence et de leur sincérité, les déclarations devraient être transmises simultanément au déontologue de l'autorité concernée et à l'Autorité de déontologie de la vie publique. Dans la logique de ce qui a été proposé pour les titulaires d'emplois supérieurs de l'État, dans le cas où l'Autorité de déontologie estimerait que telle activité ou tel intérêt déclaré est susceptible de présenter un risque particulier au regard des fonctions confiées au déclarant, il lui incomberait de saisir le déontologue de l'autorité administrative indépendante en cause pour qu'il lui fasse connaître les mesures que l'autorité compétente entend prendre.

---

**Proposition n° 29**  
**Étendre aux départs vers tous les organismes**  
**publics exerçant une activité économique**  
**le champ du contrôle relevant actuellement**  
**de la Commission de déontologie de la fonction**  
**publique pour les membres des collèges**  
**et responsables des autorités administratives**  
**indépendantes**

---

L'extension à **tous les départs vers un organisme du secteur public ayant une activité économique**, que celle-ci soit ou non exercée dans un secteur concurrentiel, du champ du contrôle exercé aujourd'hui par la Commission de déontologie de la fonction publique et qui relèverait désormais de l'Autorité de déontologie de la vie publique, a été préconisée pour les titulaires d'emplois supérieurs de l'État (proposition n° 27).

Une telle réforme paraît à la Commission non moins nécessaire pour les responsables des autorités administratives indépendantes mentionnées dans la proposition n° 28.

## Propositions relatives aux parlementaires

### Proposition n° 30 Prévoir une obligation légale de déclaration d'intérêts et d'activités

Les parlementaires sont actuellement soumis, en application de plusieurs dispositions organiques du code électoral, à des **obligations de transparence financière**.

Les articles LO. 135-1 et LO. 297 du code électoral imposent en effet aux députés et aux sénateurs, depuis 1988, de déposer auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dans les deux mois suivant leur entrée en fonction, une **déclaration de patrimoine**. Une seconde déclaration doit être établie à la fin de leur mandat. Cette obligation est assortie d'un régime de contrôle et de sanction que la loi organique du 14 avril 2011 a renforcé en instituant plusieurs sanctions pénales en cas de non-dépôt de la déclaration de fin de mandat, d'omission de déclarer une part substantielle du patrimoine ou de déclaration mensongère.

Les parlementaires sont par ailleurs soumis, en application de l'article LO. 151-2 du code électoral, à l'obligation d'établir une **déclaration d'activités** mentionnant les activités professionnelles ou d'intérêt général, mêmes non rémunérées, qu'ils conservent pendant la durée de leur mandat : cette déclaration doit permettre de vérifier qu'ils ne se trouvent pas dans l'un des cas d'incompatibilité prévus par le code électoral. C'est au Bureau de chaque assemblée qu'il appartient de contrôler l'existence de cette déclaration ; l'absence de dépôt est sanctionnée par la démission d'office du parlementaire concerné. En cas de doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées, le Bureau saisit le Conseil constitutionnel. Celui-ci, lorsqu'il constate qu'un parlementaire est en situation d'incompatibilité, l'invite à régulariser sa situation et, à défaut, le déclare démissionnaire d'office de son mandat.

La Commission relève qu'au-delà de ces obligations et incompatibilités légales, l'Assemblée nationale et le Sénat ont engagé leur propre réflexion en matière de déontologie et ont conclu à la nécessité de compléter ce dispositif légal. À cet effet, chacune des deux assemblées a créé une structure chargée de veiller au respect de la déontologie, a retenu une définition des conflits d'intérêts applicable à ses membres et a mis en place un dispositif de **déclaration d'intérêts**.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a ainsi créé en avril 2011 une **fonction de déontologue**, afin d'assurer le respect des principes énoncés dans le **code de déontologie des députés**. Il a également décidé d'appliquer un dispositif de déclaration d'intérêts après le renouvellement de juin 2012.

De son côté, le Bureau du Sénat a constitué en novembre 2009 un **Comité de déontologie** parlementaire composé d'un représentant de chaque groupe politique. Son rôle est

consultatif. Il peut être saisi par le Bureau ou par le président du Sénat de toute situation susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, le Bureau pouvant ensuite décider la publication de l'avis du Comité.

Le Bureau du Sénat a en outre décidé de **rassembler au sein d'un document unique la déclaration d'activités et la déclaration d'intérêts** qu'il a décidé d'instituer. Le dispositif ainsi défini, mis en œuvre au premier semestre 2012, a abouti à la publication des déclarations d'activités et d'intérêts des sénateurs sur le site Internet du Sénat.

La Commission propose de prolonger ces avancées en **inscrivant dans la loi organique le principe de l'obligation de déclaration d'intérêts**, qui devrait être identique pour les députés et les sénateurs. Elle recommande que cette déclaration soit **fusionnée avec la déclaration d'activités** et que la déclaration unique d'intérêts et d'activités soit **rendue publique**.

En revanche, la Commission ne juge pas souhaitable d'amender le régime applicable aux déclarations de patrimoine, qui doivent rester confidentielles.

La Commission considère que la déclaration unique devrait recenser les activités ou fonctions qu'un parlementaire exerce et celles qu'il a exercées au cours des cinq années précédant son élection, ainsi que les intérêts qu'il détient et ceux qu'il a détenus au cours de la même période.

Les deux volets de la déclaration seraient transmis à la fois au Bureau de chaque assemblée et à l'Autorité de déontologie de la vie publique. Dans le cas où celle-ci constaterait une lacune dans une déclaration et dans le cas où une activité ou un intérêt déclaré lui paraîtrait soulever une difficulté au regard du régime des incompatibilités ou présenter un risque potentiel de conflit d'intérêts, il lui appartiendrait de saisir le Bureau de l'assemblée concernée, auquel il incomberait de prendre les mesures appropriées.

Enfin, la Commission relève que les assemblées parlementaires ont engagé une réflexion sur la présence de leurs membres au sein de divers **organismes extra-parlementaires**. Elle souligne l'importance de cette question au regard de la problématique de la prévention des conflits d'intérêts.

---

### Proposition n° 31 Renforcer le régime des incompatibilités professionnelles

---

La Commission s'est également penchée sur les règles encadrant les incompatibilités professionnelles auxquelles sont soumis les parlementaires.

Elle s'est dans un premier temps interrogée sur la possibilité d'inverser la logique du régime actuel, qui est celle de la compatibilité *a priori* des activités professionnelles,

sauf incompatibilité prévue par la loi organique. Dans le prolongement de ses réflexions sur le cumul des mandats, la Commission a ainsi envisagé de considérer que, le mandat parlementaire étant une activité à plein temps, il serait *a priori* incompatible avec toute activité professionnelle, sauf exception prévue par la loi.

La Commission a néanmoins jugé qu'une telle réforme de fond devrait être précédée d'une réflexion beaucoup plus large sur le rôle et les moyens des parlementaires dans un Parlement rénové, réflexion qui relève d'abord du Parlement lui-même et qu'il a d'ailleurs déjà largement entamée. Il lui semble, à cet égard, qu'une solution pertinente pourrait consister, pour des activités professionnelles qu'il paraîtrait difficile d'interdire totalement sans compromettre le retour à l'emploi d'anciens parlementaires, en une autorisation d'exercice strictement limitée. Un parlementaire qui consacrerait un temps très réduit à une activité professionnelle pourrait ainsi concilier le maintien d'un lien avec un métier et les exigences de son mandat.

Même si elle ne propose donc pas une réforme d'ensemble, la Commission estime **indispensable, dans l'immédiat, de renforcer les incompatibilités professionnelles** applicables aux parlementaires là où les règles actuelles lui paraissent poser un **problème spécifique au regard de la prévention des conflits d'intérêts**.

Elle préconise ainsi que l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les **fonctions de direction de certaines entreprises privées** soit étendue aux fonctions de direction exercées dans les **sociétés mères**. Elle propose de modifier en conséquence la rédaction de l'article LO. 146 du code électoral.

Par ailleurs, elle estime que les dispositions actuelles relatives aux **activités de conseil** ne sont pas satisfaisantes.

L'article LO. 146-1 du code électoral interdit à tout parlementaire de « *commencer à exercer une activité de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat* », tout en prévoyant, au second alinéa, que « *cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé* ».

Il résulte de ces dispositions qu'un parlementaire qui exerçait avant son élection une activité de conseil, dans le cadre d'une entreprise privée ou à titre d'avocat, peut continuer à exercer une telle activité pendant la durée de son mandat, sous réserve de respecter les dispositions de l'article LO. 149 du code électoral, qui interdisent aux parlementaires de plaider dans certaines affaires pénales spécifiques (crimes ou délits contre la Nation, l'État et la paix publique, délits de presse) ou de consulter pour le compte de certaines entreprises privées ou contre l'État.

En revanche, un parlementaire ne peut commencer, en cours de mandat, une activité de conseil non réglementée. Cette interdiction ne s'étend pas à l'exercice de la profession d'avocat.

La Commission ne propose pas, dans la perspective de prévention des conflits d'intérêts, de remettre en cause la possibilité, pour un parlementaire, de continuer à exercer une activité de conseil ou la profession d'avocat, dans le respect des dispositions de l'article LO. 149 du code électoral. Qu'un parlementaire plaide devant un conseil de prud'hommes ou dans un contentieux civil ou pénal n'appelle pas *a priori* d'objection du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts. La Commission relève cependant qu'un risque de conflit peut naître dans le cas d'une activité de conseil exercée auprès d'un opérateur économique ou financier. Elle estime donc qu'une attention particulière devrait être portée à cette question dans le cadre des bonnes pratiques déontologiques qu'ont entrepris de développer les deux assemblées – d'autant que le secret professionnel de l'avocat fait obstacle à ce que l'identité du client et la nature des missions effectuées pour son compte soient portées à la connaissance du public dans le cadre d'une déclaration d'intérêts ou d'activités.

La Commission juge en revanche nécessaire de **ne pas autoriser l'accès à la profession d'avocat en cours de mandat.**

Elle propose donc de supprimer les dispositions du second alinéa de l'article LO. 146-1 du code électoral afin d'aligner le régime de l'exercice de l'activité d'avocat sur le régime applicable aux autres activités de conseil.

Enfin, au-delà de la définition des incompatibilités *stricto sensu*, la Commission a relevé que le décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, dans sa rédaction issue d'un décret du 3 avril 2012, facilite l'accès à la profession d'avocat des « *personnes justifiant de huit ans au moins d'exercice de responsabilités publiques les faisant directement participer à l'élaboration de la loi* » – parmi lesquelles, les parlementaires – en les dispensant de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat.

Elle regarde favorablement l'annonce, faite récemment par la ministre de la justice, d'abroger les modifications apportées sur ce point par ce décret.

## Proposition relative aux membres du Conseil constitutionnel

### Proposition n° 32 Supprimer la catégorie des membres de droit et interdire l'exercice de toute activité de conseil

La Commission estime nécessaire, dans la perspective de rénovation de la vie publique et de prévention des conflits d'intérêts dans laquelle elle a inscrit ses travaux, de proposer deux réformes relatives aux membres du Conseil constitutionnel.

La première concerne la catégorie des membres de droit.

Il est souvent relevé que la présence, de droit et à vie, des anciens Présidents de la République soulève des difficultés sérieuses pour l'exercice des missions juridictionnelles confiées à cette institution, qui est tout à la fois juge électoral et juge de la constitutionnalité des lois. La réforme de 1974, et plus encore celle de 2008, qui a créé le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité, ont, à cet égard, mis en lumière des problèmes que le constituant de 1958 n'avait pas anticipés.

Que la seule qualité d'ancien chef de l'État suffise pour être membre d'une institution à caractère juridictionnel paraît à la Commission contraire à l'esprit qui a animé ses réflexions : l'appartenance, de droit, au Conseil constitutionnel de ceux qui ont été les plus hauts responsables politiques du pays introduit en effet, par elle-même, une forme de confusion entre fonctions juridictionnelles et fonctions politiques qui ne lui paraît pas souhaitable.

Elle propose donc de **supprimer la catégorie des membres de droit du Conseil constitutionnel** et d'abroger, à cette fin, le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution. Une telle réforme devrait prendre effet immédiatement.

Par ailleurs, la Commission considère que le **régime des incompatibilités** devrait être étendu pour qu'il soit **impossible à un membre de cette institution d'exercer des activités de conseil, même réglementées**. Elle estime en effet que l'exercice de telles activités crée, pour les membres d'une telle institution à caractère juridictionnel, un risque élevé de conflit d'intérêts.

### 3. Mettre en place une Autorité de déontologie de la vie publique

---

---

#### Proposition n° 33 Créer une Autorité de déontologie de la vie publique

---

La Commission propose de créer une autorité chargée des questions de déontologie, dénommée **Autorité de déontologie de la vie publique**.

La Commission souscrit à cet égard, dans son principe, à la proposition faite par la Commission Sauvé de **bâtir une architecture institutionnelle** de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts **autour d'une Autorité centrale et d'un réseau de déontologues** exerçant les missions et les pouvoirs qu'elle a définis dans son rapport.

Elle propose à cette fin que chaque administration ou institution désigne un déontologue présentant toutes les garanties d'indépendance nécessaires. Une telle nomination devrait être précédée d'une information préalable de l'Autorité de déontologie de la vie publique, qui pourrait faire valoir, en les rendant publiques, d'éventuelles observations.

Compte tenu des préconisations qu'elle formule pour les acteurs publics les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts, auxquels elle a consacré ses travaux, la Commission entend insister sur quelques points particuliers.

En premier lieu, les missions confiées à cette Autorité, en ce qui concerne les acteurs publics ici en cause, consisteraient à la fois à **faciliter la mise en œuvre des nouvelles obligations légales** qui ont été proposées et à **encourager le développement de bonnes pratiques déontologiques**.

À ce double titre, les missions de l'Autorité pourraient être les suivantes.

On a déjà mentionné la **fonction consultative** qu'elle pourrait assurer pour la définition du champ et du contenu des nouvelles obligations légales. Cette mission pourrait aussi donner lieu à la publication, à l'initiative de l'Autorité, de toutes recommandations générales qui lui paraîtraient utiles.

L'Autorité serait en outre chargée d'une **mission de conseil auprès des institutions et des administrations de l'État, en liaison avec leurs déontologues**. Elle apporterait ainsi son concours aussi bien à l'élaboration de chartes de déontologie et de codes de bonnes pratiques qu'à celle de différents modèles de déclarations

d'intérêts et d'activités **adaptés aux spécificités de chaque catégorie d'acteurs**. Elle constituerait à cet égard une autorité de référence et un centre de ressources pour les responsables et les déontologues des différentes institutions et administrations. Au-delà de cette mission générale, elle pourrait en outre, pour les cas individuels les plus complexes, être un interlocuteur complémentaire du « tiers de référence » de droit commun que doit constituer chaque déontologue.

Par ailleurs, l'Autorité serait chargée d'un **rôle de validation** des modèles de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que des prescriptions déontologiques élaborés au sein des diverses administrations ou institutions.

Enfin, elle exercerait une **mission de contrôle des déclarations individuelles d'intérêts et d'activités** remplies par ces acteurs publics.

Comme on l'a dit, dans le cas où elle constaterait, soit un manquement à l'obligation de déclaration, soit que telle activité ou tel intérêt déclaré est susceptible de créer un risque de conflit d'intérêts, il lui appartiendrait de **saisir le déontologue ou l'autorité compétente** de l'institution ou de l'administration concernée. Il ne lui reviendrait ainsi ni de prononcer elle-même une éventuelle sanction pour manquement à l'obligation déclarative, ni de prendre elle-même les mesures éventuellement nécessaires à la prévention du risque de conflit d'intérêts qu'elle aurait identifié. De telles mesures relèveraient en effet de l'autorité compétente au sein de chaque institution ou administration concernée.

En deuxième lieu, la Commission juge opportun, comme l'avait déjà souligné le rapport de la Commission Sauvé, qu'au-delà de ces missions, l'Autorité de déontologie de la vie publique absorbe l'actuelle **Commission pour la transparence financière de la vie politique** et exerce donc les missions qui sont aujourd'hui dévolues à celle-ci : recueil des déclarations de patrimoine obligatoirement souscrites, en vertu de la loi du 11 mars 1988, par les membres du Gouvernement, les parlementaires, certains titulaires de fonctions exécutives locales et les présidents et directeurs généraux de certains organismes particulièrement exposés ; appréciation de l'évolution des situations patrimoniales et, dans l'hypothèse de variations inexplicables, transmission du dossier au parquet.

La Commission estime également opportun, dans la même perspective, d'intégrer dans cette Autorité l'actuelle **Commission de déontologie de la fonction publique**. L'Autorité exercerait donc désormais les missions aujourd'hui remplies par cette Commission, qui seraient renforcées dans les conditions qui ont été indiquées.

La Commission s'est par ailleurs interrogée sur la pertinence de confier à l'Autorité de déontologie de la vie publique les compétences dévolues au **Service central de prévention de la corruption**, actuellement placé auprès du ministre de la justice.

Elle relève toutefois que ce service n'a de compétence qu'en matière de lutte contre la corruption. Il est en effet chargé, en vertu de la loi du 29 janvier 1993, de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption, de trafic

d'influence, de concussion et de prise illégale d'intérêts, de prêter son concours aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature et de donner aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir de tels faits. Dès lors, rattacher ce service à une autorité administrative ayant pour mission essentielle la prévention des conflits d'intérêts ne paraît pas s'imposer à la Commission.

En troisième lieu, la Commission estime que l'**Autorité pourrait être composée des neuf membres suivants** : trois membres de droit (le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation et le Premier président de la Cour des comptes) et six personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences en matière de déontologie (deux par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le Président du Sénat). La Commission considère que ces personnalités qualifiées devraient être auditionnées par les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle juge par ailleurs qu'il serait souhaitable que certaines de ces personnalités soient issues du secteur privé.

Lorsqu'elle exercerait les missions actuellement confiées à la Commission de déontologie de la fonction publique, l'Autorité devrait entendre le directeur des ressources humaines concerné et, quand serait en cause un agent de la fonction publique de l'État, le directeur d'administration centrale dont relèverait cet agent.

---

**Proposition n° 34**  
**Confier à l'Autorité de déontologie**  
**de la vie publique un rôle de validation**  
**des règles de bonne conduite applicables**  
**aux représentants d'intérêts**

---

La Commission a jugé utile de compléter les règles qu'elle propose, qui s'adressent principalement aux acteurs publics concernés par le risque de conflit d'intérêts, par des règles qui tendent à encadrer le comportement des acteurs privés.

Parce qu'elles reposent sur la promotion d'intérêts privés auprès de décideurs publics, qu'ils soient ministres, hauts fonctionnaires ou parlementaires, les **activités de lobbying et de représentation d'intérêts** comportent en effet des risques évidents de conflit d'intérêts, d'autant plus élevés que les intérêts privés en cause sont puissants.

Longtemps négligée, la question d'un **encadrement** de ces activités a été prise en compte au cours des dernières années, principalement au sein du **Parlement**. C'est ainsi que, dans une démarche visant à une plus grande transparence, les représentants d'intérêts qui exercent leur activité à l'Assemblée nationale et au Sénat doivent désormais demander leur inscription sur un **registre** porté à la connaissance du public et s'engager à respecter un **code de conduite**. En cas de manquement aux règles

ainsi fixées, les représentants d'intérêts ou d'entreprises peuvent être évincés du registre qui conditionne leur accès à chaque assemblée.

La Commission estime que cet encadrement, au titre des bonnes pratiques déontologiques, est nécessaire et qu'il pourrait d'ailleurs trouver à s'appliquer au-delà du Parlement.

Elle propose de **confier à l'Autorité de déontologie de la vie publique une mission de conseil et une mission de validation** des dispositifs existants ou susceptibles d'être mis en place au sein des diverses institutions et administrations. Il reviendrait notamment à cette Autorité de se prononcer, d'une part sur le contenu des codes de conduite auxquels doivent souscrire les représentants d'intérêts, d'autre part sur les conditions dans lesquelles les accréditations sont accordées, refusées ou retirées.

L'Autorité de déontologie pourrait en outre formuler des recommandations précises en matière de **cadeaux** ou d'**invitations**. À titre d'exemple, la publication des invitations à des déplacements à l'étranger, prévue par la réglementation applicable au Sénat, pourrait être généralisée pour tous les acteurs publics particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts.

---

### Proposition n° 35 Mettre en place un dispositif ouvert d'« alerte éthique »

---

Des dispositifs de « lanceurs d'alerte » existent dans plusieurs pays de l'OCDE. Ils ont en général pour objet d'aider à la prévention et à la répression d'infractions pénales. Ils reposent sur une procédure de signalement, soit par les seuls agents publics, soit, plus largement, par les citoyens eux-mêmes. Le témoin d'actes illicites, notamment d'actes de corruption, peut ainsi alerter les autorités compétentes en bénéficiant, au titre de l'exercice de cette mission de « veille éthique », d'une protection appropriée.

La Commission estime possible de s'inspirer de ce type de dispositifs pour **compléter la stratégie de prévention des conflits d'intérêts préconisée en permettant aux citoyens eux-mêmes d'y prendre part**.

Le mécanisme qu'elle propose serait le suivant.

Toute personne pourrait adresser une alerte aux déontologues des institutions et administrations dont relèvent les acteurs publics particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts, dès lors qu'elle identifierait un conflit d'intérêts, potentiel ou avéré, mettant en cause l'un de ces acteurs. En cas d'absence de réponse du déontologue, l'Autorité de déontologie pourrait être directement saisie. Ce mécanisme de signalement serait ouvert non seulement aux agents publics qui auraient connaissance, dans leur activité professionnelle, d'éléments révélant un conflit d'intérêts, mais aussi à tous les citoyens.

Il ne s'agirait pas d'une procédure à connotation pénale, comparable à celle que prévoit le second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, mais d'un dispositif permettant d'attirer l'attention des administrations et des institutions sur des situations dans lesquelles les décisions prises sont ou paraissent être critiquables au regard de l'exigence d'impartialité.

Lorsque l'alerte serait fantaisiste, manifestement infondée ou sans rapport direct avec un problème de conflit d'intérêts, le déontologue la laisserait sans suite. En revanche, lorsqu'il l'estimerait sérieuse, il en **informerait l'autorité compétente** (par exemple, l'autorité hiérarchique de droit commun pour un haut fonctionnaire ou le Premier ministre pour un membre du Gouvernement) en lui faisant connaître son analyse de la situation et en lui demandant de lui indiquer les mesures qu'elle envisage éventuellement de prendre. Il pourrait également **saisir pour avis l'Autorité de déontologie de la vie publique**.

La Commission juge indispensable que, pour tous les « lanceurs d'alerte » placés dans une relation de dépendance quelconque à l'égard des personnes publiques concernées, une protection appropriée soit prévue.

Elle est consciente que la mise en place d'un tel dispositif pourrait conduire, du moins dans un premier temps, à de nombreux signalements fantaisistes ou abusifs. Il est probable par ailleurs que la tentation sera grande, pour de nombreux citoyens, de se saisir du dispositif d'alerte pour faire valoir une insatisfaction ou une revendication alors même qu'aucun conflit d'intérêts ne sera en cause, ou pour critiquer, de façon générale, tel ministre ou tel parlementaire.

La Commission estime cependant que la mise en place d'un dispositif d'alerte éthique peut contribuer utilement à la rénovation de la vie publique.



# Opinions personnelles

## Opinion complémentaire de M. Jean-Claude Casanova

---

Comme je ne suis opposé à aucune des recommandations du rapport, je me permettrai simplement d'y ajouter trois remarques complémentaires.

### 1. Sur le financement des partis

L'article 4 de la Constitution prévoit que la loi doit garantir « *la participation équitable des partis (...) à la vie démocratique de la Nation* ». La législation actuelle n'est pas satisfaisante. Le montant de l'aide résulte de la participation aux élections législatives et elle autorise une distinction, ignorée des électeurs, entre partis politiques et association de financement.

Pour rendre la loi plus conforme à la Constitution, il suffirait d'ajouter les résultats de l'élection présidentielle (dont on conviendra de l'importance pour la vie démocratique) aux critères retenus pour le financement des partis. Il faudrait aussi mettre fin à la distinction entre partis politiques et association de financement dont le caractère occulte ne sert qu'à tromper les électeurs.

### 2. Sur le cumul des mandats

Si le Parlement devait s'opposer à notre recommandation sur la limitation du cumul des mandats pour les parlementaires, un compromis raisonnable consisterait, à mes yeux, à distinguer entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Notre pays poursuivra, je l'espère, dans la voie d'une plus grande autonomie locale.

Dans cette perspective le Sénat deviendrait, plus encore qu'il ne l'est, l'assemblée représentative des collectivités locales. Ne serait-ce que pour donner une plus grande légitimité aux nécessaires péréquations qu'exige la démocratie combinée aux autonomies locales. C'est d'ailleurs le rôle principal dévolu à la seconde chambre allemande. Dès lors, tous les présidents de région ainsi que les maires des principales villes pourraient siéger au Sénat.

### 3. Sur le mode de scrutin des élections à l'Assemblée nationale

Pour l'élection de leur principale assemblée législative, les grandes démocraties du continent européen, à l'exception de la France, pratiquent un mode de scrutin largement proportionnel. Cela permet une représentation juste des citoyens. Cela n'a créé chez nos voisins ni instabilité sociale, ni instabilité politique. Je me réjouis donc de notre proposition, mais je la trouve insuffisante. Pour assurer une représentation plus juste, la part de proportionnelle devrait atteindre au moins 20 %, ou bien, si elle était plus réduite, devenir

corrective de la part majoritaire et non pas seulement complémentaire. J'ajoute que disposer d'une « majorité claire » au Parlement, c'est-à-dire de la majorité confiée à un seul parti, après des élections à deux tours, n'est un gage ni de stabilité dans le pays ni d'adhésion de la majorité de l'opinion à la politique gouvernementale. Ainsi, fait exceptionnel dans les annales constitutionnelles, la France aura été, en 2006, le seul pays d'Europe dans lequel une loi, votée clairement par un parlement, ratifiée par le Président de la République, a été immédiatement annulée par les mêmes autorités. La « clarté » de la majorité au Parlement n'a fait qu'accroître l'instabilité dans le pays.

## Opinion séparée de M. Dominique Rousseau

---

La confiance est le principe de la démocratie. Or, aujourd'hui, elle fait défaut. Il est donc impératif de la retrouver.

Si, en effet, la représentation politique est la forme nécessaire de gouvernement, tout se joue dans la qualité de la relation citoyens-représentants : ou les agents publics se consacrent pleinement et uniquement au bien commun et exercent avec probité et impartialité leurs pouvoirs, et les citoyens s'accordent à leurs représentants ; ou les agents publics se laissent guider par des intérêts particuliers et s'enferment dans un cercle de confusion des pouvoirs, et les citoyens décrochent. La société française en est là aujourd'hui. Désenchantement, dérision, fatalisme, indifférence, colère, indignation, violence s'entremêlent et donnent ses figures et ses mots aux populismes. Les citoyens d'un côté, les institutions de l'autre, chacun continue à vivre en s'ignorant réciproquement donnant à voir une fracture d'autant plus inquiétante qu'elle est – pour l'instant – silencieuse.

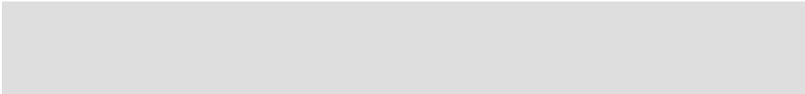
Quand, dans une société traversée par des crises multiples et simultanées, les institutions ne font plus lien, c'est l'être même de la société qui est menacé. La question institutionnelle n'est donc pas secondaire ; elle est première puisqu'elle engage le vivre ensemble démocratique. Et dans la situation actuelle de crise profonde de la représentation, le temps n'est plus au raccommodage ; il est à des propositions fortes capables de reconstruire le lien social :

1. Proposition forte signifie scrutin proportionnel rationalisé et non 10% de proportionnel injecté dans le scrutin majoritaire.
2. Proposition forte signifie mandat unique pour les députés et non mandat cumulé avec un mandat local
3. Proposition forte signifie un Sénat refondé comme Assemblée des territoires composée de sénateurs qui sont obligatoirement des élus locaux
4. Proposition forte signifie un Conseil Économique, social et environnemental refondé comme Assemblée sociale représentant à côté et à égalité avec l'Assemblée nationale les groupes socioprofessionnels
5. Proposition forte signifie un Conseil constitutionnel refondé dans son mode de composition et son organisation pour en faire une véritable Cour constitutionnelle
6. Proposition forte signifie une garantie constitutionnelle de l'indépendance de la Justice et des Médias

La Commission a fait des propositions attendues. Trois d'entre elles – le parrainage citoyen, la saisine par les citoyens de l'Autorité de la déontologie de la vie publique et la suppression de l'inviolabilité du Président de la République – vont dans le bon sens. Sur les autres, elle a souvent préféré l'opérationnalité immédiate à l'audace réformatrice. C'est pourtant sagesse que d'être audacieux dans les moments où la démocratie est en crise.



# Annexes



# Liste des propositions

## Une représentation politique renouvelée

### ■ Chapitre 1 : Une élection présidentielle modernisée

**Proposition n° 1** Instaurer un parrainage des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens

**Proposition n° 2** Modifier les modalités de calcul du remboursement public

**Proposition n° 3** Substituer la règle de l'équité à celle de l'égalité pour les temps de parole des candidats pendant la période « intermédiaire »

**Proposition n° 4** Fixer à 20 heures la fermeture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain

**Proposition n° 5** Avancer dans l'année la tenue de l'élection présidentielle et des élections législatives

**Proposition n° 6** Réduire le délai entre l'élection présidentielle et les élections législatives

### ■ Chapitre 2 : Un Parlement plus représentatif

**Proposition n° 7** Introduire une part de proportionnelle pour l'élection des députés

**Proposition n° 8** Réformer les modalités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger

**Proposition n° 9** Éviter les seconds tours à un seul candidat dans le cadre du scrutin majoritaire

**Proposition n° 10** 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

**Proposition n° 11** Étendre le recours au scrutin proportionnel pour l'élection des sénateurs

**Proposition n° 12** Abaisser à 18 ans l'âge minimal d'éligibilité au Sénat

**Proposition n° 13** Compléter les effets de l'extension de la proportionnelle sur le respect de la parité en renforçant le dispositif de modulation des aides financières aux partis politiques

## Un exercice des responsabilités exemplaire

### ■ Chapitre 1 : Une rupture avec la pratique du cumul des mandats

**Proposition n° 14** Interdire le cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice de tout mandat local

**Proposition n° 15** Rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple à compter des prochaines élections locales

### ■ Chapitre 2 : Un statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres plus respectueux du principe d'égalité

**Proposition n° 16** Mieux affirmer le caractère politique de la procédure de destitution du Président de la République

**Proposition n° 17** Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République en matière pénale

**Proposition n° 18** Mettre fin à l'inviolabilité du Président de la République en matière civile

**Proposition n° 19** Supprimer la Cour de justice de la République

### ■ Chapitre 3 : Une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts

**Proposition n° 20** Renforcer le régime des incompatibilités pour les membres du Gouvernement

**Proposition n° 21** Prévoir pour les membres du Gouvernement une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités

**Proposition n° 22** Prévoir pour les membres du Gouvernement une obligation légale de donner un mandat de gestion de leur patrimoine mobilier

- Proposition n° 23** Étendre 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
- 
- Proposition n° 24** Étendre aux collaborateurs du Président de la République et aux membres des cabinets ministériels les règles d'incompatibilité applicables aux agents publics
- 
- Proposition n° 25** Prévoir pour les collaborateurs du Président de la République et pour les membres des cabinets ministériels une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités
- 
- Proposition n° 26** Prévoir une obligation légale de souscrire une déclaration d'intérêts et d'activités pour les titulaires d'emplois supérieurs de l'État particulièrement exposés au risque de conflit d'intérêts
- 
- Proposition n° 27** Améliorer l'efficacité du contrôle relevant actuellement de la Commission de déontologie de la fonction publique : modifier les conditions de saisine d'office et étendre le champ du contrôle aux départs vers tous les organismes publics exerçant une activité économique
- 
- Proposition n° 28** Harmoniser et renforcer le régime des déclarations d'intérêts et d'activités applicable aux membres des collèges et responsables des autorités administratives indépendantes
- 
- Proposition n° 29** Étendre aux départs vers tous les organismes publics exerçant une activité économique le champ du contrôle relevant actuellement de la Commission de déontologie de la fonction publique pour les membres des collèges et responsables des autorités administratives indépendantes
- 
- Proposition n° 30** Prévoir une obligation légale de déclaration d'intérêts et d'activités pour les parlementaires
- 
- Proposition n° 31** Renforcer le régime des incompatibilités professionnelles applicable aux parlementaires
- 
- Proposition n° 32** Supprimer la catégorie des membres de droit du Conseil constitutionnel et interdire l'exercice de toute activité de conseil à ses membres
- 
- Proposition n° 33** Créer une Autorité de déontologie de la vie publique
- 
- Proposition n° 34** Confier à l'Autorité de déontologie de la vie publique un rôle de validation des règles de bonne conduite applicables aux représentants d'intérêts
- 
- Proposition n° 35** Mettre en place un dispositif ouvert d'« alerte éthique »
-



# Synthèse du rapport

Notre démocratie connaît aujourd'hui une crise de confiance. Cette crise, aggravée par les difficultés économiques traversées depuis longtemps par notre pays et par le sentiment d'une certaine impuissance publique qui en résulte, peut aussi apparaître comme une mise en cause de la légitimité des responsables publics.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'ouvrir le chantier de la rénovation de notre vie publique.

Conformément à la lettre de mission du Président de la République, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a consacré ses travaux à cinq thèmes précis, qui constituent **cinq chantiers majeurs** pour un nouveau démocratique : le déroulement de l'élection présidentielle ; les modes de scrutin aux élections législatives et sénatoriales ; le cumul d'une fonction ministérielle ou d'un mandat parlementaire avec des mandats locaux ; le statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres ; la prévention des conflits d'intérêts pour les membres du Gouvernement, les parlementaires et les titulaires de certains emplois supérieurs de l'État.

Sur chacun de ces thèmes, la Commission formule des **propositions opérationnelles**, d'une part pour **rénover la représentation politique**, d'autre part pour garantir un **exercice exemplaire des responsabilités publiques**. Elle a entendu placer les **citoyens** au cœur de son propos et insiste sur le fait que, si des textes et des procédures doivent être modifiés, une **évolution profonde des comportements** des acteurs publics n'est pas moins nécessaire.

## Une représentation politique rénovée

### Une élection présidentielle modernisée

L'élection présidentielle, événement majeur de la vie publique nationale, doit se dérouler dans des conditions irréprochables.

Le dispositif actuel de **parrainage** des candidats par 500 élus ne répond plus aux exigences d'une démocratie moderne. Le moment est venu de rendre plus légitime ce mécanisme de « qualification préalable » en confiant aux **citoyens** eux-mêmes le soin d'habiliter ceux qui pourront concourir à l'élection à la plus haute responsabilité politique. Le seuil minimal de 150 000 signatures est proposé. Il semble suffisamment élevé pour prévenir le risque de candidatures régionalistes, communautaristes ou fantaisistes. Il devrait par ailleurs permettre de n'exclure aucun candidat issu d'un courant politique représentatif.

Les règles de **financement** de la campagne sont globalement satisfaisantes. Cependant, les conditions du remboursement public de l'apport personnel des candidats, qui comportent un effet de seuil important selon que ceux-ci atteignent ou non 5 % des suffrages, doivent être réformées : la Commission préconise de rendre le montant du **remboursement public proportionnel au résultat obtenu par chaque candidat**.

L'encadrement et la régulation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel de l'**accès des candidats aux médias audiovisuels** peuvent eux aussi être regardés comme satisfaisants. Il est cependant proposé d'**assouplir la régulation pendant la période dite « intermédiaire »**, qui s'étend de la publication de la liste des candidats au début de la campagne officielle, en substituant à l'exigence de stricte égalité – laquelle ne paraît justifiée que pendant la campagne officielle – un principe d'**équité**. Il est également préconisé de **fixer à 20 heures** l'horaire de fermeture de l'ensemble des bureaux de vote métropolitains, afin d'empêcher la diffusion prématurée d'estimations de résultats avant la fin du scrutin.

Le **calendrier électoral** actuel, qui place les élections législatives dans le prolongement de l'élection présidentielle, **doit être maintenu**, parce qu'il est cohérent avec la logique politique qui résulte de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et du quinquennat. Deux aménagements limités sont toutefois préconisés : avancer de deux mois la tenue de l'élection présidentielle et des élections législatives ; réduire d'une à deux semaines le délai – actuellement de cinq semaines – entre le second tour de l'élection présidentielle et le premier tour des élections législatives.

## Un Parlement plus représentatif

Le mode de scrutin applicable aux **élections législatives** doit favoriser la constitution d'une majorité nette, afin d'assurer la stabilité gouvernementale : tel est le premier objectif qui doit lui être assigné. La recherche d'une représentation aussi satisfaisante que possible des différents courants politiques et d'un accès plus large des femmes à l'Assemblée nationale doit être conciliée avec cet objectif fondamental.

Il est proposé de conserver le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection de l'essentiel des députés et d'**introduire une part de représentation proportionnelle**. L'élection au scrutin de liste de **10 % au plus des députés** – soit 58 députés – dans une circonscription nationale unique, sans seuil d'éligibilité et avec participation de toutes les listes à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle, permettrait une meilleure représentation du pluralisme politique à l'Assemblée nationale, sans compromettre les acquis du fait majoritaire.

La Commission estime par ailleurs que l'**élection des sénateurs** doit permettre une représentation plus équitable des collectivités territoriales de la République. À cette fin, il est d'abord proposé de **réformer le collège sénatorial**, d'une part, en introduisant un **mécanisme de pondération des votes** destiné à améliorer la représentation des régions et des départements et à tenir compte de l'importance démographique des communes, d'autre part, en retirant les députés. Par ailleurs, la Commission préconise d'**étendre le scrutin proportionnel de liste aux départements qui élisent trois sénateurs**. En outre, l'âge minimal d'éligibilité au Sénat devrait être abaissé à 18 ans, comme pour les autres scrutins.

La présence des femmes au Parlement reste insuffisante. Il est aujourd'hui nécessaire de franchir une nouvelle étape vers la **parité**. Le recours accru au **scrutin proportionnel** pour l'élection des députés et des sénateurs et la **limitation stricte du cumul** des mandats des parlementaires sont de nature à y contribuer. La Commission propose en outre de renforcer le dispositif de **modulation des aides financières** aux partis politiques.

## Un exercice des responsabilités exemplaire

### Une rupture avec la pratique du cumul des mandats

La France doit rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats, afin d'améliorer le fonctionnement de ses institutions et de conforter la confiance des citoyens dans leurs élus. La limitation stricte du cumul des mandats pour les ministres et pour les parlementaires est aujourd'hui la pierre de touche d'une rénovation de la vie publique.

Les ministres doivent pouvoir être pleinement engagés au service de l'État. À cette fin, il est proposé d'**interdire le cumul de fonctions ministérielles avec l'exercice de tout mandat local**.

La rénovation du Parlement doit être poursuivie, afin de garantir un exercice des missions d'élaboration de la loi, de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques correspondant pleinement aux attentes des citoyens. Par ailleurs, l'importance des fonctions électives locales doit être complètement reconnue. Enfin, un renouvellement du personnel politique doit être favorisé.

Pour ces différentes raisons, la Commission préconise de **rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local « simple »** (conseiller municipal, général ou régional). Un parlementaire ne pourrait plus exercer aucune fonction exécutive locale, ni aucune fonction « dérivée » au sein des organismes dans lesquels siègent des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. En outre, il ne percevrait aucune rémunération au titre de son mandat local « simple ».

Ce régime devrait **s'appliquer dans les mêmes termes aux sénateurs et aux députés** et entrer en vigueur **dès les prochaines élections locales**. La Commission inscrit sa proposition dans la perspective d'une évolution vers un mandat parlementaire unique – c'est-à-dire incompatible avec tout mandat local – mais elle n'a pas jugé souhaitable de proposer d'en brusquer l'échéance, afin de permettre que de nouveaux équilibres s'établissent peu à peu.

### Un statut juridictionnel du chef de l'État et des ministres plus respectueux du principe d'égalité

L'exigence d'égalité des citoyens devant la justice commande de rapprocher du droit commun le statut juridictionnel, aujourd'hui très largement dérogoire, du chef de l'État et des ministres. Il convient toutefois de ne pas priver de toute protection le Président de la République et les membres du Gouvernement, qui ont un devoir d'État et que leurs fonctions exposent à des actions judiciaires abusives susceptibles de compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics.

La Commission propose de maintenir l'immunité fonctionnelle dont bénéficie le chef de l'État pour les actes accomplis en cette qualité, sous réserve de la possibilité, « *en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », d'une destitution prononcée par le Parlement, qu'il n'y aurait plus lieu de constituer en « *Haute Cour* », mais de réunir en « *Congrès* », afin d'affirmer clairement le caractère politique, et non juridictionnel, de la procédure de destitution.

En revanche, la Commission préconise de **mettre fin à l'inviolabilité pénale du Président de la République** : celui-ci doit pouvoir être poursuivi et jugé au cours de son mandat pour tous les actes qu'il n'a pas accomplis en qualité de chef de l'État. Il est également proposé de **mettre fin à son inviolabilité civile**. Cette application du droit commun devrait toutefois s'accompagner de **règles de compétence et de procédure particulières**. Au pénal, il est notamment proposé de prévoir les règles suivantes : une phase d'examen préalable des requêtes par une commission supérieure chargée d'écarter les actions qui entrent dans le champ de l'immunité fonctionnelle ainsi que les actions abusives ou manifestement infondées ; la compétence exclusive du tribunal de grande instance de Paris ; un recours systématique à l'instruction préparatoire ; une collégialité renforcée au stade de l'instruction et pour les formations de jugement ; une interdiction de principe des mesures de contrainte. Au civil, une phase d'examen préalable des requêtes est également préconisée.

Il est par ailleurs proposé de **supprimer le privilège de juridiction des ministres**, dont la responsabilité pénale pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ne peut aujourd'hui être engagée que devant la Cour de justice de la République. La Commission préconise de **supprimer cette juridiction d'exception** créée en 1993 et composée à la fois de parlementaires et de magistrats. Elle propose d'appliquer aux ministres le **droit commun**, avec des **règles de compétence et de procédure adaptées**, afin que les membres du Gouvernement ne soient pas privés de toute protection contre le risque de mises en cause abusives.

## Une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts

Il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts, afin de garantir un exercice exemplaire des responsabilités publiques et de renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions.

Une telle stratégie doit pouvoir s'appuyer sur une **définition claire** du conflit d'intérêts, **inscrite dans la loi** : constitue un tel conflit 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. Elle doit associer l'**édiction de normes** et le **développement de bonnes pratiques**.

Les réformes proposées par la Commission concernent différentes catégories d'acteurs publics particulièrement exposés au risque de conflits d'intérêts : les membres du Gouvernement, les collaborateurs du Président de la République et les membres des

cabinets ministériels, les titulaires de certains emplois supérieurs de l'État, les membres et principaux responsables d'autorités administratives indépendantes, les parlementaires. Ces réformes consistent d'une part en la définition d'obligations nouvelles, d'autre part en la création d'une Autorité de déontologie de la vie publique chargée, avec le réseau des déontologues des différentes institutions et administrations, de veiller à leur mise en œuvre et au développement d'une véritable culture de la déontologie.

L'un des outils majeurs de la prévention des conflits d'intérêts est la déclaration d'intérêts et d'activités. La Commission propose d'**instaurer une obligation légale de déclaration d'intérêts et d'activités** pour les acteurs publics mentionnés. La déclaration souscrite par les membres du Gouvernement et les parlementaires serait rendue publique. La déclaration devrait toujours être transmise à l'Autorité de déontologie de la vie publique. Il appartiendrait à celle-ci de contrôler l'existence et la sincérité des déclarations. Dans l'hypothèse où elle estimerait que tel intérêt ou telle activité est susceptible de présenter un risque particulier au regard des attributions du déclarant, il lui appartiendrait de saisir l'autorité compétente de l'institution ou de l'administration concernée, à laquelle il incomberait de prendre les mesures de prévention nécessaires.

La Commission formule en outre des propositions spécifiques pour chacune des catégories d'acteurs publics les plus exposés au risque de conflits d'intérêts.

Pour les **membres du Gouvernement**, il est proposé de rendre leurs fonctions incompatibles avec toute fonction de direction ou d'administration au sein d'un parti politique et de toute autre personne morale (sociétés commerciales et associations notamment). Les ministres devraient par ailleurs être soumis à une obligation légale de donner à un intermédiaire agréé un mandat de gestion de leur patrimoine mobilier, sans droit de regard. Enfin, la Commission juge nécessaire, d'une part, d'étendre aux ministres le contrôle des départs vers le secteur privé et vers certains organismes publics et, d'autre part, d'inclure les membres du Gouvernement dans le champ du délit de prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions.

Les règles d'incompatibilité applicables aux agents publics doivent être expressément étendues aux **collaborateurs du Président de la République** et aux **membres de cabinets ministériels** qui n'ont pas la qualité d'agent public.

Pour les **titulaires de certains emplois supérieurs de l'État**, il est préconisé de renforcer l'efficacité du contrôle qu'exerce actuellement la Commission de déontologie de la fonction publique sur les départs vers le secteur privé. Le délai ouvert pour sa saisine d'office devrait être porté de dix jours à trois mois et le champ des situations soumises à son contrôle devrait être étendu aux départs vers tout organisme public ayant une activité économique.

La Commission préconise d'harmoniser et de renforcer les obligations légales – déclarations d'intérêts et d'activités, règles de départ, incompatibilités – qui sont imposées aux **membres des collèges et responsables des autorités administratives**

**indépendantes** et d'étendre pour eux le champ du contrôle actuellement exercé par la Commission de déontologie dans les mêmes conditions que pour les titulaires d'autres emplois supérieurs de l'État.

Pour les **parlementaires**, la Commission propose que l'incompatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de direction de certaines entreprises privées soit étendue aux fonctions de direction exercées dans des sociétés mères contrôlant ces entreprises. L'accès à la profession d'avocat en cours de mandat devrait par ailleurs être prohibé.

Pour le **Conseil constitutionnel**, la Commission propose de supprimer la catégorie des membres de droit : la présence de droit et à vie des anciens Présidents de la République introduit en effet une forme de confusion entre fonctions juridictionnelles et fonctions politiques. En outre, un membre du Conseil constitutionnel ne devrait plus pouvoir exercer des activités de conseil, même réglementées.

La Commission souscrit, dans son principe, à la proposition faite par la Commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, de créer une **Autorité de déontologie de la vie publique**. La prévention des conflits d'intérêts ne peut en effet relever des seules administrations et institutions concernées : il est indispensable d'externaliser une part de cette mission en la confiant à cette Autorité qui constituerait, en liaison avec le réseau des déontologues, la clé de voûte du dispositif.

L'Autorité pourrait être composée de neuf membres : le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation, le Premier président de la Cour des comptes et six personnalités qualifiées désignées par le Président de la République et les présidents des deux assemblées parlementaires.

Elle exercerait deux missions essentielles : d'abord, une mission de **conseil** auprès des institutions et des administrations de l'État, en liaison avec leurs déontologues ; ensuite, une mission de **contrôle** des déclarations d'intérêts et d'activités.

La Commission préconise en outre que l'Autorité exerce les missions aujourd'hui dévolues à la Commission pour la transparence financière de la vie politique – **recueil et contrôle des déclarations de patrimoine** – et les missions dévolues à la Commission de déontologie de la fonction publique – **contrôle des départs vers le secteur privé** ; ces dernières missions seraient **renforcées** dans les conditions qui ont été précisées ci-dessus.

Enfin, la Commission recommande la mise en place d'un **dispositif ouvert d'« alerte éthique »**. Toute personne qui identifierait un conflit d'intérêts avéré ou potentiel pourrait adresser une alerte aux déontologues et, en l'absence de réponse de ceux-ci, saisir l'Autorité de déontologie. Le déontologue ou l'Autorité qui jugerait une alerte sérieuse en informerait l'autorité compétente, qui devrait lui indiquer les mesures qu'elle envisage de prendre.



# Lettre de mission

Paris, le 16 JUIL. 2012

Cher

Monsieur le Premier Ministre,

Comme je m'y suis engagé devant les Français, je souhaite que le nouveau quinquennat qui vient de s'ouvrir soit marqué par un nouvel élan donné à la démocratie et par un fonctionnement exemplaire des institutions publiques.

C'est dans cette perspective que j'ai décidé de vous confier la présidence d'une commission chargée de la rénovation et de la déontologie de la vie publique.

Elle sera composée de personnalités représentatives de sensibilités diverses choisies à raison de leurs compétences universitaires, de leur expérience du fonctionnement de l'Etat ou de la vie publique.

Elle proposera des réformes qui pourront trouver leur traduction dans une modification de la Constitution, mais aussi dans la loi organique ou dans la loi ordinaire.

La commission 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.

Elle s'interrogera sur le calendrier des élections législatives qui suivent l'élection présidentielle et les règles qui lui sont applicables.

Elle examinera, s'agissant du président élu, s'il y a lieu de faire évoluer son statut juridictionnel.

Il lui appartiendra également de se prononcer sur les conséquences d'une suppression de la Cour de justice de la République.

Je souhaite, en deuxième lieu, que la commission se penche sur les voies d'une réforme des modes de scrutin applicables aux élections législatives et sénatoriales et sur les modalités permettant de mieux refléter la diversité des courants de pensée et d'opinion et de renforcer la parité entre les hommes et les femmes.

Monsieur Lionel Jospin  
Ancien Premier Ministre

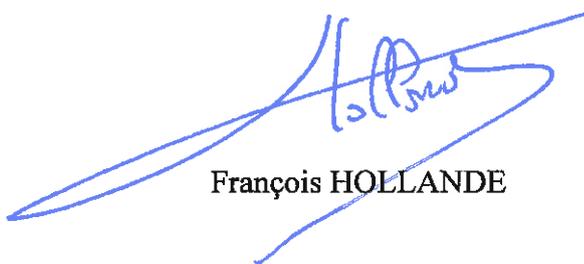
Il appartiendra également à la commission de formuler des propositions permettant d'assurer le non cumul des mandats de membres du Parlement ainsi que des fonctions ministérielles avec l'exercice de responsabilités exécutives locales.

Il reviendra, enfin, à la commission de faire des propositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt, tant à l'égard des parlementaires et des membres du gouvernement que des titulaires de certains emplois supérieurs de l'Etat, de manière à garantir, par la définition de règles déontologiques, la transparence de la vie publique.

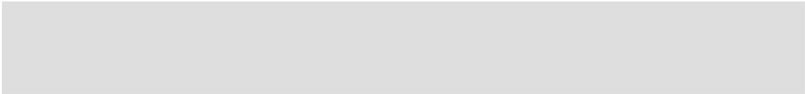
Je vous saurais gré de bien vouloir m'adresser vos propositions au début du mois de novembre 2012 accompagnées, dans la mesure du possible, des projets de textes destinés à leur mise en œuvre. J'engagerai ensuite avec le gouvernement l'ensemble des consultations politiques et institutionnelles nécessaires à l'élaboration définitive des réformes proposées.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

*Bien cordialement,*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'F. Hollande', is written over a large, stylized blue flourish that extends across the width of the page.

François HOLLANDE



# Composition de la Commission

## **Président**

Lionel JOSPIN, ancien Premier ministre

## **Membres**

Olivier SCHRAMECK, président de section au Conseil d'État

Chantal ARENS, présidente du tribunal de grande instance de Paris

Roselyne BACHELOT-NARQUIN, ancienne ministre

Julie BENETTI, professeure à l'université de Reims

Jean-Claude CASANOVA, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politiques

Jean-Pierre DUPORT, préfet de région honoraire

Jean-Louis GALLET, conseiller à la Cour de cassation, vice-président du Tribunal des conflits

Marie-Christine LEPETIT, chef du service de l'inspection générale des finances

Wanda MASTOR, professeure à l'université Toulouse-I

Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, professeur à l'université Bordeaux-IV

Agnès ROBLOT-TROIZIER, professeure à l'université d'Évry

Dominique ROUSSEAU, professeur à l'université Paris-I

Hélène RUIZ-FABRI, professeure à l'université Paris-I

## **Rapporteur général**

Alain MÉNÉMÉNIS, conseiller d'État

## **Rapporteurs**

Emilie BOKDAM-TOGNETTI, maître des requêtes au Conseil d'État

Vincent BRÉHIER, administrateur de l'Assemblée nationale

Raphaël CHAMBON, maître des requêtes au Conseil d'État

David GAUDILLÈRE, auditeur au Conseil d'État

Frédéric PACOUD, administrateur du Sénat

Romain VICTOR, maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État

