Le député français

Alexandre Esteve

▶ **To cite this version:**

Alexandre Esteve. Le député français. Droit. Université de Limoges, 2018. Français. NNT : 2018LIMO0026 . tel-01935272

HAL Id: tel-01935272
https://theses.hal.science/tel-01935272

Submitted on 26 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Faculté de Droit
& des Sciences Économiques

Université de Limoges

LE DÉPUTÉ FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC

Présentée et soutenue publiquement le jeudi 27 septembre 2018
à 9 heures en salle des Actes

Par

M. Alexandre ESTÈVE

Directeurs de recherche
M. Jean MORANGE, Professeur émérite à l'Université de Limoges
Mme Virginie SAINT-JAMES, Maître de conférences HDR à l'Université de Limoges

Rapporteurs
M. Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Professeur à l'Université de Bordeaux,
ancien Déontologue de l'Assemblée nationale
Mme Pauline TÜRK, Professeure à l'Université Nice Côte d'Azur

Suffragants
M. Michel VERPEAUX, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
M. René DOSIÈRE, membre honoraire du Parlement

BY-NC-ND

BY-NC-ND

À ma grand-mère,

BY-NC-ND

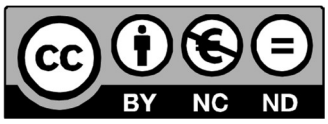
BY-NC-ND

Droits d'auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : *http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/*



BY-NC-ND

BY-NC-ND

Liste des principales abréviations

Publications

AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
CRDF	Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux
Dalloz	Recueil Dalloz
JCP G	La semaine juridique – Édition générale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les Petites affiches
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
PULIM	Presses universitaires de Limoges
PUP	Presses universitaires de Perpignan
RDA	Revue de droit administrative
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rép. pén.	Répertoire de droit pénal et de procédure pénale
Revue d'Adm.	Revue générale d'administration
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RHSH	Revue d'histoire des sciences humaines
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RPP	Revue politique et parlementaire

Institutions, organisations et juridictions

AFDC	Association française de droit constitutionnel
Ass. plén.	Assemblée plénière de la Cour de cassation
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CJR	Cour de Justice de la République

BY-NC-ND

CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
Cour EDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
HATVP	Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique
HCE	Haut Conseil à l'Égalité
OPFH	Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes
T. A.	Tribunal administratif
T. corr.	Tribunal correctionnel
UIP	Union interparlementaire

Partis politiques

EELV	Europe écologie – Les Verts
FDG	Front de gauche
FI	France insoumise
FN	Front national
GDR	Gauche démocrate et républicaine
GRI	Groupe des républicains et indépendants
GSR	Groupe socialiste et républicain
LC	Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants
LR	Les Républicains
LREM	La République en Marche
MoDem	Mouvement Démocrate
MRP	Mouvement républicain populaire
NC	Nouveau centre
NG	Nouvelle Gauche
PCF	Parti communiste français
PS	Parti socialiste
RDSE	Rassemblement démocratique et social européen
RPR	Rassemblement pour la République
RRDP	Radical, républicain, démocrate et progressiste
SER	Socialiste, écologiste et républicain
Soc.	Socialiste
UDF	Union pour la démocratie française
UDI	Union des démocrates et indépendants
UMP	Union pour un mouvement populaire

BY-NC-ND

Autres abréviations

Act.	Actualité
Al.	Alinéa
Amdt	Amendement
AMFM	Avance mensuelle de frais de mandat
Art.	Article
Ass. Nat.	Assemblée nationale
Bull.	Bulletin
c/	Contre
C°	Constitution
Ch. Dép.	Chambre des députés
cit.	Cité
C.élec.	Code électoral
C.sécu.soc.	Code de la sécurité sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
coll.	Collection
Concl.	Conclusions
cons.	Considérant
Contra	Solution contraire
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
dir.	Sous la direction de
Doc. Parl.	Document parlementaire
Doctr.	Doctrine
éd.	Édition
et *alii.*	Et autres
Fasc.	Fascicule
ibid.	*Ibidem* (au même endroit)
in	Dans
infra	Ci-dessous
JORF	Journal officiel de la République française
jp.	Jurisprudence
Lég.	Législature
Loi constit.	Loi constitutionnelle
Loi org.	Loi organique
n°	Numéro
nota.	Notamment

BY-NC-ND

op. cit.	*Opere citato* (dans l'ouvrage cité)
Ord.	Ordonnance
p.	Page
préc.	Précité
Prop.	Proposition de loi
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAN	Règlement de l'Assemblée nationale
Rec.	Recueil
rect.	Rectifié
RS	Règlement du Sénat
s/amdt	Sous-amendement
suiv.	Suivant
supra	Ci-dessus
Vol.	Volume
§	Paragraphe

BY-NC-ND

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE 15

PARTIE 1 - LE STATUT DU DÉPUTÉ 43

Titre 1 - Le recrutement à l'Assemblée nationale 45

Chapitre 1 - L'accession à la représentation nationale 47

Chapitre 2 - Un recrutement en manque de représentativité 79

Titre 2 - Les droits et garanties accordés au député 123

Chapitre 1 - Un statut juridique spécial 125

Chapitre 2 - Un statut politique 181

PARTIE 2 - L'EXERCICE DU MANDAT DU DÉPUTÉ 215

Titre 1 - Le député à l'Assemblée nationale 217

Chapitre 1 - Le député législateur 219

Chapitre 2 - Le député contrôleur 279

Titre 2 - Le député en circonscription 329

Chapitre 1 - Le « député aux champs » 331

Chapitre 2 - La portée du travail de terrain 353

CONCLUSION GÉNÉRALE 373

BY-NC-ND

BY-NC-ND

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Les Représentans du peuple se rendront à leur destination, investis de la plus haute confiance et de pouvoirs illimités. Ils vont déployer un grand caractère. Ils doivent envisager qu'une grande responsabilité est la suite inséparable d'un grand pouvoir. Ce sera à leur énergie, à leur courage, et sur-tout à leur prudence, qu'ils devront leur succès et leur gloire* ».

« Plan de travail, de surveillance et de correspondance, proposé par le Comité de Salut Public aux Représentants du Peuple, députés près des Armées de la République, du 7 mai 1793 », in *Collection générale des décrets rendus par la Convention Nationale*, Vol. 9, Chez Baudouin, 1793, p. 72.

« *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* »
Art. 15, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, 1789.

« *Les parlementaires ne servent à rien, sauf le nôtre... car, lui au moins s'occupe de nous* »
La sagesse populaire.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de la V^e^ République, le 4 octobre 1958, le Parlement est l'objet d'études de nombreux observateurs[1]. Ce n'est que plus rarement qu'ils s'intéressent au député et à son rôle dans la vie politique. Plus spécifiquement, leurs questions ont trait à la place de l'élu au sein des institutions, ses relations avec le couple exécutif, avec son parti, son groupe, avec la majorité ou encore l'opposition, son rôle à l'Assemblée et en circonscription, ses caractéristiques sociodémographiques et socioprofessionnelles, *etc*…

Légitimement, le député[2] s'interroge également sur son statut et son rôle de législateur. Il existe d'ailleurs plusieurs ouvrages dans lesquels il apporte ses observations, ses pistes de

1 Citons nota., CHANDERNAGOR A., *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, coll. « Idées », 1967 ; AVRIL P., *Les Français et leur Parlement*, Flammarion, 1972 ; « Le rôle du député », Revue *Après-demain*, 1973, n° 150 ; CAYROL R., PARODI J-L., YSMAL C., *Le député français*, Armand Colin, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 1973 ; THIERRY H. et COUDERC M., « Le Parlement français », Cahier Français, 1976, n° 174 ; MASCLET J-C., *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e^ République*, Thèse, Paris I, LGDJ, 1979 ; *Un député pour quoi faire ?*, PUF, coll. « Droit d'aujourd'hui », 1982 ; FOYER J., *Le Député dans la société française*, Economica, coll. « Mieux connaître », 1991 ; FRAISSEIX P., *Le député français, élu local ou législateur ?*, Thèse, Paris II, 1991 ; DE NANTOIS C., *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Thèse, Paris X, 2006 ; HOUCHARD B., *À quoi servent les députés ?*, Larousse, coll. « À dire vrai », 2008 ; MAUS D., « Le déclin du Parlement ? », *in* GARRIGUES J., GUILLAUME S. et SIRINELLI J-F. (sous la dir.), *Comprendre la V^e^ République*, PUF, 2010, pp. 129-138.

2 Voir nota., BURON R., *Le plus beau des métiers*, Plon, 1963 ; ABOUT N., *Profession : député*, Flammarion, 1981 ; ROLLAND H., *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, Albin Michel, 1990 ; BLISKO S., « Un Parlement pour quoi faire ? », *in* Revue *Après-demain*, 2003, n° 454 ; GANTIER G., *Trente années au Palais*

BY-NC-ND

réflexions, et fait connaître l'ensemble de son travail de parlementaire. Un certain nombre d'éléments peuvent être avancés et expliquer cette volonté de témoignage et de pédagogie de la part du député.

Le premier est celui de son rapport avec l'Exécutif et la majorité. Le député est perçu soit comme un soutien à l'action gouvernementale ou un subordonné s'il est membre de la majorité, soit comme un frein et une source potentielle d'obstruction au processus législatif s'il appartient à l'opposition parlementaire. Dans les deux hypothèses, le rôle joué par le député est contraint par la logique majoritaire. Issu de la majorité, il se bridera pour ne pas gêner l'action du Gouvernement ; issu de l'opposition, il sera bridé par la majorité parlementaire.

Le deuxième découle de la méconnaissance des Français sur ses attributions. Le député reçoit des sollicitations de la part de citoyens qui ne relèvent clairement pas de son champ de compétences (législatives et de contrôle) mais de celui d'un élu local (maire, élu du département ou de la région). En effet, une majorité de Français ne connaît pas les compétences dévolues et le travail réellement effectué par leur député. Il y a sur ce point un manque évident de pédagogie et de communication institutionnelle. Dans le même temps, cette confusion est organisée et entretenue par le député qui, cumulant ou non son mandat national avec des fonctions ou mandats locaux, souhaite apporter conseils et assistance à un administré dans le besoin ou assister aux différentes festivités organisées dans sa circonscription. D'autant que, à contre-courant de la logique institutionnelle, une majorité de Français estime que le député doit s'occuper en priorité des problèmes locaux (58 %) puis des problèmes nationaux (36 %)[3].

Le troisième élément est celui du manque de notoriété. En clair, le député n'est pas connu de ses électeurs. En effet, une majorité de Français (61 %) ignore le nom du député de leur circonscription[4]. Contrairement à la III^e^ République où existaient de véritables dynasties parlementaires, le député de la V^e^ connaît principalement le défaut de notoriété. La raison en est simple : la philosophie du vote a changé. L'électeur ne vote plus pour un nom, un héritier,

Bourbon, La Palatine, 2004 ; WAUQUIEZ L., *Un Huron à l'Assemblée nationale : petit manuel à l'attention de ceux qui veulent secouer la politique*, Éditions Privé, 2006 ; COPÉ J-F., *Un député, ça compte énormément !*, Albin Michel, 2009 ; DE RUGY F., *À quoi peut bien servir un député écolo ?*, Les Petits Matins, 2012 ; URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *Manuel de survie à l'Assemblée national. L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012 ; DOSIÈRE R., *Le métier d'élu local*, Seuil, 2014 ; BAUMEL L., *Quand le Parlement s'éveillera...*, Le Bord de l'Eau, 2015 ; FOURRÉ J-P., *Député, et alors !!!*, Éditions de Matignon, 2016.

[3] Enquête *SOFRES* pour la *délégation de l'Assemblée nationale à l'information*, « Les Français et l'Assemblée nationale », 25 avril 1985, in *Pouvoirs*, 1985, n° 34, p. 132.

[4] Sondage *BVA* pour *Acteurs Publics*, « L'opinion en question : les Français et leurs députés », du 15 avril 2004, p. 2. – *Contra* : Enquête *SOFRES*, « Les Français et l'Assemblée nationale », *préc.*, *in ibid.*, p. 133.

BY-NC-ND

ou même les idées propres du candidat. Il vote selon l'étiquette et l'appartenance partisane du candidat. Déjà présente sous l'époque gaullienne, cette situation s'est aggravée depuis les années 2000 et le renforcement du fait majoritaire.

À l'évidence, le député est diversement remis en question. Cette situation amène à conduire une réflexion globale sur le député et la pratique du métier parlementaire. Mais au préalable, une mise en perspective s'impose par le rappel de quelques aspects historiques concernant le rôle du député.

* * *

Le député n'est pas, comme on pourrait le croire, une invention révolutionnaire. Au contraire, son origine remonte aux premières manifestations des États généraux au XIV^e^ siècle. Entre 1302 et aujourd'hui, seul le titre de « député » est resté immuable. Son rôle, en revanche, n'a cessé d'évoluer au gré des changements institutionnels. Aussi, avant de comprendre précisément le statut du député de la V^e^ République (**§ 2** et **§ 3**), il y a lieu de revenir sur l'évolution du rôle et du mandat du député depuis son instauration en France (**§ 1**).

§ 1 - L'évolution du mandat parlementaire

Au Moyen Âge, le système féodal répartit les individus en groupes selon leur condition juridique, leur richesse, leur activité professionnelle et leur genre de vie. Trois catégories d'individus, ordres ou états, ressortent de ces clivages : ceux qui enseignent et prient pour le bien de tous (le clergé), ceux qui se consacrent au métier des armes (la noblesse) et enfin ceux qui travaillent en faisant commerce ou en exerçant un métier manuel (le tiers). Cette tripartition de la société féodale constitue la base de l'organisation de la société politique. Avec la construction de l'État, elle va être amenée à se regrouper et à s'organiser dans le cadre d'une véritable structure représentative : les *États généraux*. Ainsi, les États vont réunir les délégués élus des trois ordres, assurant une représentation de l'ensemble du royaume, et permettre au Roi de n'avoir qu'un seul interlocuteur[5].

[5] Sur ce sujet, voir nota. RIGAUDIÈRE A., *Pouvoirs et institutions dans la France médiévale. Tome 2 : Des temps féodaux aux temps de l'État*, Armand Colin, coll. « U : Histoire », 3^e^ éd., 2008, pp. 177-187 ; SAINT-BONNET F. et SASSIER Y., *Histoire des institutions avant 1789*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 5^e^ éd., 2015, §§ 253-256, pp. 247-252 et §§ 332-334, pp. 335-338.

BY-NC-ND

La première réunion des trois états du royaume en 1302 marque l'acte de naissance du principe de la représentation. Commence alors l'historiographie du député. Chacun d'eux est chargé de représenter la volonté de son ordre. Mais, sous l'effet de la mutation du système représentatif en 1789, la conception du rôle du député change. Le député cesse d'être le porte-parole de ses électeurs (**A**) pour devenir le représentant de la Nation (**B**).

A - Le député représentant de ses électeurs

« *Sous l'Ancien Régime, les députés aux États généraux étaient les mandataires de leurs électeurs. De temps en temps et d'une manière irrégulière, le plus souvent dans les moments critiques, le roi faisait convoquer ses sujets auprès de lui, pour leur demander des conseils et de l'argent. Ceux-ci se faisaient représenter par des députés de leur choix, auxquels ils donnaient des mandats et des instructions, comme les commettants avaient coutume, en droit civil, d'en donner à leurs fondés de pouvoirs* »[6]. Par cette citation, Pierre Dandurand résume parfaitement la conception du mandat et du député en vigueur à cette époque. Toutefois, et à toutes fins utiles, il sera précisé ceci :

S'agissant des règles applicables à ce mandat, il apparaît que celles-ci sont « *purement et simplement les règles du mandat civil dont il est une espèce* »[7]. Autrement dit, le mandat était impératif.

De là, transparaît l'idée de dépendance. En effet, un étroit lien de droit découle de l'élection : c'est un lien de subordination entre le député et les électeurs. « *Le contrat qui est né entre le représentant et ses électeurs porte les instructions que ceux-ci ont données à celui-là. Comme candidat, il a pris des engagements formels qui ont été ratifiés par le vote de ses commettants* »[8]. Dans les faits, « *on leur remettait, aussitôt après l'élection, les cahiers dans lesquels les électeurs avaient consigné leurs volontés et leurs instructions, et il leur était expressément interdit de s'en écarter* »[9]. « *C'était la subordination complète, absolue, du représentant au représenté* »[10]. Dès lors, si le Roi invitait les députés à donner leurs avis sur

---

6 DANDURAND P., *Le mandat impératif*, Thèse, Bordeaux, Impr. du midi Paul Cassignol, 1896, pp. 4-5.

7 *Ibid*., p. 22.

8 MARTY J., *De la nature du mandat donné par les électeurs aux membres des Assemblées législatives*, Thèse, Toulouse, Impr. Firmin Estellé, 1890, p. 15.

9 BOULLÉE A., *Histoire complète des États-généraux et autres assemblées représentatives de la France depuis 1302 jusqu'en 1626*, Tome ii, Langlois & Leclercq, 1845, p. 238. Voir aussi MAYER C-J., *Des États Généraux et autres assemblées nationales*, Tome vii, Chez Buisson, 1789, pp. 388-389.

10 PHILIPON É., *Le mandat impératif. Etude de droit constitutionnel comparé*, A. Chevalier-Marescq, 1882, p. 10.

BY-NC-ND

une nouvelle problématique, chacun d'eux avait le droit et le devoir de se refuser à répondre pour retourner dans les bailliages afin de prendre l'avis de leurs commettants[11]. « *Rien n'était laissé à l'initiative personnelle du député ; tout avait été examiné, pesé, discuté et décidé par avance* »[12] par ses commettants. La marge de manœuvre du député était en conséquence limitée : il ne pouvait ni penser, ni agir, sauf charge spéciale, sous peine de désaveu de ceux qui l'avaient député[13].

S'esquisse ici le rôle du député. Selon le contrat de mandat, le député représente les intérêts particuliers d'un groupe d'électeurs. Il est leur mandataire. En tant que tel, il ne peut agir que dans le strict cadre du mandat puisqu'il est lié par les instructions impératives. Aussi, son rôle se cantonne à celui d'un « *porte-parole des corps et communautés pour une mission de conseil auprès du souverain* »[14].

Fidèle interprète des désirs et des besoins de ses électeurs, le député agit en leurs noms auprès du Roi. Il se fait négociateur, médiateur entre le pouvoir royal et les États. Il fait connaître au Roi leurs plaintes, doléances et remontrances et le sollicite sur certaines réformes. Rapidement, « *une sorte de marchandage* »[15] s'établit entre eux et, souvent, « *le Roi faisait droit à leurs réclamations pour obtenir par voie de compensation les subsides dont il avait besoin* »[16]. Dans ces conditions, les États généraux deviennent un lieu de négociation. La confrontation des opinions s'y développe, et permet aux députés des trois États de participer, selon les circonstances, à la gouvernance du royaume et à l'élaboration du droit[17]. C'est ainsi que les principales ordonnances réformatrices de 1481 à 1614[18] ont été rédigées en concertation avec les États, sur la base des cahiers de doléances émanant des électeurs et apportés par les

11 ESMEIN A., *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 2e fasc., L. Larose & Forcel, 1892, pp. 483-483 ; PHILIPON É., *op. cit*., pp. 18-19.

12 PHILIPON É., *op. cit*., p. 27.

13 *Ibid*., p. 19.

14 JAUME L., « Représentation », in *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, PUF, coll. « Quadrige », 2010, p. 1081. Lire aussi BODIN J., *Six Livres de la République*, Chez Jacques Du Puys, 1576.

15 HUDAULT J., *Histoire des institutions de la France : Ancien Régime, Révolution, Empire*, Editions Loysel, 1994, p. 56.

16 *Ibid*., p. 57. Nous conseillerons également la lecture de BOULLÉE A., *op. cit*., Tome i et ii ; PICOT G., *Histoire des États Généraux*, Tome i à v, Hachette, 2e éd. 1888.

17 ESMEIN A., *op. cit*., pp. 487-496.

18 Citons également les ordonnances d'Orléans (1560) et de Blois (1579). Pour les détails précis et complets sur les cahiers des États généraux de 1484 à 1614 et sur les ordonnances qui ont été rendues d'après ces cahiers, lire PICOT G., *op. cit*., Tome i à iv.

BY-NC-ND

députés. Toutefois, cette participation cessera du fait de l'absence de convocation des États généraux entre 1614 et 1789.

B - Le député représentant de la Nation

En se déclarant Assemblée nationale le 17 juin 1789, les députés des États généraux fondèrent un nouvel ordre politique dans lequel la souveraineté ne réside plus en la personne du Roi mais dans la Nation. Selon cette théorie, portée notamment par l'Abbé Sieyès, le mandat politique est représentatif[19]. Le titulaire ne représente plus ses électeurs ou sa circonscription, mais la Nation toute entière ; il n'est plus leur subordonné ni lié par leurs instructions, il est libre d'exprimer sa propre volonté. L'élection n'est alors plus une délégation, mais un simple choix.

Le mandat représentatif est devenu la conception classique de notre droit public et la base du régime parlementaire français[20]. Avec ce système, le député a cessé d'être l'un des « *ambassadeurs représentant des intérêts divergents et hostiles que chacun doit défendre en s'en faisant l'agent et l'avocat face à d'autres agents et avocats* »[21] pour devenir représentant d'un intérêt, à savoir celui du tout, celui de la Nation souveraine. Le peuple, en l'élisant, « *lui confierait une fonction, une sorte de mandat de confiance, en vertu duquel il aurait le droit de voter toutes les mesures qu'il croirait devoir voter, d'agir en un mot au mieux des intérêts de ses électeurs* »[22]. À la différence du mandat impératif, son initiative est respectée.

La Révolution a ainsi permis une « *métamorphose complète* »[23] de la théorie de la représentation. Outre le changement de rapport juridique entre les représentés et les

---

19 *Contra* : La théorie de la souveraineté populaire développée par Jean-Jacques Rousseau. Pour ce dernier, la souveraineté nationale ne saurait exister au motif que « *la souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi. Le peuple anglois pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien* » (*Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, 1762, Livre iii, Chap. xv, p. 214).

20 LAQUIÈZE A., *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, PUF, coll. « Léviathan », 2002.

21 BURKE E., *Speech to the electors of Bristol*, 3 November 1774 : « *ambassadors from different and hostile interests ; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates* ».

22 MARTY J., Thèse *cit*., p. 33.

23 PRÉLOT M., *Droit parlementaire français*, Les cours de droit IEP Paris 1957-1958, Fasc. III, p. 9.

BY-NC-ND

représentants[24], elle a modifié le rôle dévolu au député. Ce dernier n'est plus négociateur, il participe aux délibérations et « *discute les affaires* »[25] de l'Etat. L'établissement du mandat représentatif suppose, en effet, que le député s'exprime, confronte librement son opinion sans risquer un désaveu immédiat de ses électeurs. Ce mandat peut ainsi être lié à la notion de délibération[26]. C'est d'ailleurs ce qu'a pu affirmer l'Abbé Sieyès lors de son discours du 7 septembre 1789 : « *Quand on se réunit, c'est pour délibérer, c'est pour connaître les avis les uns des autres, pour profiter des lumières réciproques, pour confronter les volontés particulières, pour les modifier, pour les concilier, enfin pour obtenir un résultat commun à la pluralité* (…) *Les députés sont à l'Assemblée Nationale, non pas pour y annoncer le vœu déjà formé de leurs commettans directs, mais pour y délibérer et y voter librement d'après leur avis actuel, éclairé de toutes les lumières que l'Assemblée peut fournir à chacun* »[27]. Là est le rôle du député : il est élu pour participer aux délibérations de l'Assemblée.

Dans sa *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Raymond Carré De Malberg résumera parfaitement cette métamorphose en ces termes : « *À la différence des anciens États généraux, qui n'avaient point de pouvoir de décision souveraine et ne faisaient que solliciter du roi des réformes, l'assemblée des députés, dans le droit public issu de la Révolution, exprime, directement et souverainement, la volonté de la nation. À cet égard, la nature de l'assemblée des représentants s'est trouvée complètement transformée, du jour même où les États généraux de 1789 se sont changés en Assemblée nationale. De simples négociateurs qu'ils étaient auprès de la royauté, les députés sont devenus un corps souverain, délibérant et décrétant pour le compte de la nation : l'assemblée des députés s'est, dans une large mesure, mise à la place du roi, quant à l'exercice de la souveraineté. Dès lors, la notion de représentation va, elle aussi,*

---

[24] Sur l'évolution de la théorie de la représentation, voir : Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, 6e éd., 1914, pp. 272-288 ; Carré De Malberg R., *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Tome ii, Recueil Sirey, 1922, §§ 339-370, pp. 199-281, et en particulier § 346, p. 217 ; Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Tome ii, E. De Boccard, 2e éd., 1923, pp. 498-503 ; Hauriou M., *Précis de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 2e éd., 1929, pp. 261-266 ; Barthélémy J et Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, 1933, pp. 91-105 ; Laferrière J., *Manuel de droit constitutionnel*, Domat Montchrestien, 2e éd., 1947, pp. 396-411 ; Prélot M., *op. cit*., pp. 1-19 ; Vedel G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 1949, pp. 130-136 ; Masclet J-C., Thèse *cit*., pp. 4-8 ; *Un député pour quoi faire ?*, PUF, coll. « Droit d'aujourd'hui », 1982, pp. 11-15 ; Brunet P., *Le concept de la représentation dans la théorie de l'État*, Thèse, Paris X, 1997, pp. 35-252 ; Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 14e éd., 2016, §§ 50-54, pp. 54-58.

[25] Baron De Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Tome i, Chez Mme Veuve Dabo, 1824, Livre xi, Chap. vi, p. 311.

[26] Sur la délibération comme source du mandat représentatif, lire Moreau J-Y., *La notion de délibération en droit constitutionnel français*, Thèse, Limoges, 1999, pp. 186-189.

[27] Abbé Sieyès, *Dire de l'Abbé Sieyès, sur la question du veto royal, à la séance du 7 septembre 1789*, Chez Baudouin, 1789, pp. 17-18.

BY-NC-ND

se transformer. Le mot représentation ne désignera plus seulement, comme autrefois, un certain rapport entre le député et ses délégants : il exprime l'idée d'un pouvoir consistant chez le représentant à vouloir et à décider pour la nation. L'assemblée des députés représente la nation, en tant qu'elle a le pouvoir de vouloir pour elle »[28].

De toute évidence, la délibération prend une place importante à la fin du XVIII[e] siècle. Celle-ci qualifie les premières assemblées d'« assemblées délibérantes » ou d'assemblées détentrices du « pouvoir délibérant »[29]. Surtout, elle définit clairement le rôle du député et le dote d'une identité forte.

Mais, si la délibération est la fonction principale du député des premières assemblées[30], celle-ci va s'estomper au long du XIX[e] siècle. En effet, de la fin du XVIII[e] au début du XX[e] siècle, la délibération ne sert plus à définir le Parlement ou le rôle du député dès lors qu'elle fait l'objet d'une rétrogradation juridique en passant du droit constitutionnel au droit parlementaire[31]. Ainsi, la fonction délibérante va être supplantée par la fonction législative.

À l'époque de la Monarchie constitutionnelle (1814-1848)[32], conformément à la tradition britannique[33], la fonction principale dévolue au député par les Chartes consiste à confectionner les lois, c'est à dire discuter et voter la loi (art. 18 Charte 1814 ; art. 16 Charte 1830)[34]. Seule compétence reconnue par les textes, l'élaboration de la loi devient pour lui une fonction à part entière. Le député ne délibère plus, il élabore la loi. Certes, il ne dispose pas encore d'une compétence individuelle en la matière (art. 39 C° 1848), mais l'initiative est indirecte sous la Restauration (art. 19) et collective sous la Monarchie de Juillet (art. 15), elle-même contrainte par le gouvernement royal. Ce n'est qu'incidemment que la fonction de contrôle s'est développée. Le député se servant de ses attributions législatives pour exercer le contrôle sur la politique gouvernementale[35]. Au travers des débats législatifs, notamment

---

28 CARRÉ DE MALBERG R., *op. cit*., § 363, pp. 262-263.

29 Sur la nature du pouvoir délibérant, ses fonctions et sa place dans l'État, lire HAURIOU M., *préc*., pp. 469-474.

30 MOREAU J-Y., Thèse *cit*., pp. 189-192.

31 *Ibid*., pp. 192-197.

32 BARTHÉLÉMY J., *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, V. Giard & E. Brière, 1904 ; BONNEFON J., *Le régime parlementaire sous la Restauration*, Thèse, Paris, V. Giard & E. Brière, 1905.

33 BAGEHOT W., *La Constitution anglaise* (trad. de l'anglais par M. Gaulhiac), Germer Baillière, 1869, pp. 195-205.

34 BASTID P., *Les institutions politiques de la Monarchie Parlementaire française (1814-1848)*, Recueil Sirey, 1954, pp. 270-283.

35 *Ibid*., pp. 281-298.

BY-NC-ND

d'ordre financier, il a interrogé le Gouvernement, surveillé régulièrement son action, et tenté d'influencer ses orientations politiques. C'est ainsi que, par la pratique, il a fait émerger les moyens de contrôle que l'on connaît encore aujourd'hui : les questions et les enquêtes parlementaires.

Le Second Empire (1852-1870), jusqu'au Sénatus-Consulte du 8 septembre 1869, confère l'initiative des lois à l'Empereur seul (art. 8 C° 1852). Le Corps législatif se retrouve fortement contraint. Le rôle du député se limite à discuter et voter les projets de lois et l'impôt (art. 39). Toute initiative de sa part est doublement encadrée. D'une part, chaque amendement adopté en commission fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État ; si celui-ci ne l'adopte pas, il ne pourra pas être soumis à délibération de l'assemblée. D'autre part, le texte voté par le Corps législatif doit être avalisé par le Sénat. Ce dernier peut, en effet, refuser sa promulgation au motif d'une atteinte au pacte fondamental et aux libertés publiques (art. 25 et 26). En 1869, l'initiative des lois est élargie au Corps législatif (art. 1), mais le Sénat garde son rôle d'obstruction (art. 5). Il faut attendre le Sénatus-Consulte du 21 mai 1870 (art. 12) pour que la Chambre Haute soit pleinement associée à la confection des lois.

Pour sa part, la III[e] République (1875-1940) s'est établie sur l'idée que le Parlement porte en lui seul la représentation de la volonté générale. Forts de cela, et par peur de l'homme providentiel et la crainte du pouvoir personnel, ses auteurs ont affaibli le Gouvernement et imposé l'hégémonie parlementaire. Dès lors, le député est devenu pleinement législateur et contrôleur, même si ce dernier rôle n'était pas mentionné par les lois constitutionnelles, alors que l'Exécutif a été frappé « *d'une cause d'infériorité congénitale, qui devait inéluctablement avoir pour conséquence de le mettre dans une condition de subordination envers le Parlement* »[36]. Au fond, l'« *unité de la représentation, de prépondérance et de primauté du Parlement* »[37], instituée par la Constitution de 1875, a placé « *la puissance gouvernementale dans le Parlement* (…) *ce qu'on pourrait appeler le* parlementarisme absolu*, au sens intégral du mot, c'est à dire un régime dans lequel le Parlement, devenu maître sur toute la ligne, domine complètement l'Exécutif, par opposition au parlementarisme relatif ou dualiste, dans lequel il y a seulement limitation de la puissance gouvernementale par la puissance parlementaire* »[38]. L'omnipotence ou la centralité dont bénéficie le député dans la vie politique sera renforcée à partir de 1877. En effet, après la crise qui a suivi la dissolution à laquelle le Président de la

36 CARRÉ DE MALBERG R., *La loi expression de la volonté générale*, Recueil Sirey, 1931, § 3, p. 177.
37 *Ibid*., § 4, p. 177.
38 *Ibid*., § 19, p. 196, souligné par nous.

BY-NC-ND

République Patrice De Mac Mahon a procédé en 1877, usage a été pris de renoncer à ce droit de dissolution. *De facto*, le Parlement s'est retrouvé sans réel contre-pouvoir : la chambre pouvait contrôler et renverser le Gouvernement sans risquer de faire l'objet d'une dissolution. Dès lors, le député s'est affirmé face aux différents gouvernements.

Deux éléments l'ont rendu influent. Tout d'abord, pour s'imposer face aux ministres et à ses collègues de la Chambre, le député a su tirer parti de son talent oratoire à la tribune[39]. Certains sont même devenus des « tombeurs de ministères », à l'image de Georges Clemenceau. Mais les effets de leur rhétorique ne se limitaient pas seulement au Palais Bourbon. Ils avaient un impact sur leurs adversaires politiques au niveau local. En effet, à l'époque, il était fréquent que le député dispose de son propre journal dans lequel il reproduisait ses interventions à la tribune et en commission pour faire connaître son action aux électeurs.

Le vote a constitué le second élément. Sous la III^e^ République, le vote était décisif en ce sens qu'il pouvait entrainer la chute du Cabinet. Ce dernier respectait donc le député. Il était à son écoute et, surtout, à l'écoute des préoccupations de sa circonscription. Fort de cette influence, il était possible pour l'élu de « monnayer » son soutien au ministre au profit de l'électeur ou du petit fonctionnaire sollicitant une place, un avancement ou un passe-droit. Commença ainsi le « *cercle vicieux de la mendicité parlementaire* »[40] évoqué par l'ancien député de l'Ardèche (1893-1898), le vicomte Eugène-Melchior De Vogüé en 1899, où « *l'électeur mendie des faveurs chez le député, qui les mendie chez le ministre, lequel mendie les votes du député, qui mendie les suffrages de l'électeur* »[41]. Ceci traduit la préoccupation essentielle du député : le rester. Pour cela, il doit « *partager son temps entre trois besognes principales : courir, promettre, écrire* »[42]. Or, en agissant de la sorte, il tend à ne plus représenter la volonté générale, mais l'intérêt de sa circonscription et de ses administrés. Au fond, il ne se soucie des sollicitations de ses électeurs que pour être réélu. De tels agissements seront vivement critiqués par André Tardieu : « *À la nécessité d'être réélus, la plupart sacrifient leurs amitiés, leurs partis, leurs convictions. Ce ne sont pas les élus du peuple français : ce sont les délégués des circonscriptions.* (…) *La représentation de la France une et indivisible n'est qu'une fiction. Chaque député représente la six-centième partie de la France, et rien d'autre.*

---

39 Voir nota. GARRIGUES J., *Les grands discours parlementaires de la Troisième République de Victor Hugo à Clemenceau 1870-1914*, Armand Colin, 2004 ; *Les grands discours parlementaires de la Troisième République de Clemenceau à Léon Blum 1914-1940*, Armand Colin, 2004.

40 Vicomte DE VOGÜE, *Les Morts qui parlent*, Plon-Nourrit et C^ie^, 1899, p. 102.

41 *Ibid*.

42 DE JOUVENEL R., *La République des camarades*, Bernard Grasset, 1914, p. 23.

BY-NC-ND

Chacune de ces fractions est représentée : l'ensemble ne l'est pas. Chacun s'intéresse passionnément, par besoin d'être réélu, à ce qui est agréable à la fraction qu'il représente et se désintéresse de ce qui est nécessaire à la collectivité »[43]. En revanche, ils seront pleinement accueillis par Alain : *« Il me plaît que chacun de ces bons Français puisse tirer les pouvoirs publics par la manche. Il me plaît que la sonnette du député ne se repose guère.* (…) *Le député est, à mes yeux, un homme qui fait passer jusqu'aux pouvoirs publics l'opinion des citoyens* »[44].

Parallèlement, deux évènements viendront ternir cette prééminence du parlementaire. D'une part, la reconnaissance formelle des groupes en application de la résolution du 1er juillet 1910 amène le député à adopter deux stratégies différentes : soit tenter l'autonomisation, soit se plier à la disciplinarisation du groupe et jouir des prérogatives qui lui sont attribuées. Dans le premier cas, le député est détaché de toute contrainte, de tout soucis de responsabilité : il garde son autonomie et agit en conscience. Dans le second, il accepte de perdre son autonomie au profit du lien qui l'unit à son groupe et à son parti politique. Cette dépendance marque le début de la caporalisation du député ou, selon l'expression consacrée, du « député godillot ».

D'autre part, à partir de 1918, les instabilités gouvernementales se succèdent. La procédure parlementaire se révèle être une entrave au bon fonctionnement du régime. Comme le décrit Didier Maus, « *dès 1918 l'accumulation des difficultés économiques et politiques montre que la machine parlementaire n'est plus le système de décision le mieux adapté à une situation où les notions de temps et d'urgence prennent une importance considérable* »[45]. Il poursuit : « *le vote de la loi devient une véritable course d'obstacles dont le gouvernement ne sort pas toujours vainqueur ; c'est d'ailleurs dans ces circonstances qu'il est fréquemment amené à démissionner. La coutume, issue de la souveraineté parlementaire, lui interdit, en effet, de faire pression sur les assemblées pour procéder d'urgence à une inscription à l'ordre du jour, obtenir le maintien d'une disposition essentielle d'un texte, faire rejeter des amendements entraînant des dépenses sans prévoir les recettes correspondantes ou accélérer la navette entre les deux assemblées. Le vote du budget, en particulier, offre l'occasion rêvée pour semer le parcours législatif de toutes les haies possibles* »[46]. C'est pourquoi, l'on ne dénombrera pas moins de 18 gouvernements pour la seule période 1932-1940[47]. De même, se développera

43 TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome II : La profession parlementaire*, Flammarion, 1937, p. 34.

44 CHARTIER É. (dit Alain), *Éléments d'une doctrine radicale*, Gallimard, coll. « Les Documents Bleus », *1925*, « Le Député et l'Électeur », le 12 juillet 1909, p. 222.

45 MAUS D., *Le Parlement sous la Ve République*, PUF, coll. « Que sais je ? », 2e éd., 1988, p. 12.

46 *Ibid*., p. 16

47 On relève 104 gouvernements entre 1871 et 1940.

BY-NC-ND

l'usage des décrets-lois, pour « *permettre au Gouvernement de prendre par décrets des mesures pouvant modifier les lois parlementaires en vigueur* »[48], et des lois-cadres, lesquelles « *contenaient des dispositions votées selon la procédure législative parlementaire* [et] *avaient pour objet de poser des principes généraux dont le Gouvernement était chargé de fixer les modalités d'application par des dispositions règlementaires détaillées* »[49].

Face aux nombreuses instabilités ministérielles et aux excès de la prépondérance du parlementaire sur l'exécutif, il a paru important de mettre un terme à ce désordre institutionnel et à ce que l'on pourrait appeler une anarchie parlementaire. À ces fins, le rôle du député a subi une forte mutation avec la Constitution du 4 octobre 1958.

§ 2 - Le député dans la Constitution de 1958

De retour au pouvoir en 1958, le général De Gaulle entreprend avec Michel Debré la rédaction de la Constitution de la V^e^ République. Pour en finir avec les faiblesses des textes de 1875 et de 1946, la nouvelle Constitution impose une redéfinition des rôles du Président de la République (l'Exécutif d'une manière générale) et du Parlement. Elle répond en cela à deux influences : celle du général De Gaulle pour son apport sur le rôle important accordé au Chef de l'État, et celle de Michel Debré pour la mise en place d'institutions parlementaires et de règles relatives à leurs attributions.

L'objectif général poursuivi par les deux hommes est d'instaurer un régime parlementaire tout en assurant la stabilité institutionnelle (**A**) et le renforcement de l'Exécutif (**B**). C'est dans ce nouveau cadre que le député de la V^e^ République a dû trouver sa place.

A - Le parlementarisme rationalisé

Le 27 août 1958, Michel Debré, alors garde des sceaux, fait connaître au Conseil d'État le projet de Constitution et la philosophie qui l'entoure[50]. Ainsi, le régime d'assemblée, que le ministre qualifie de « *impraticable et dangereux* »[51], est écarté dans la mesure où « *la totalité du pouvoir, en droit et en fait, appartient à un Parlement, et plus précisément, à une*

48 POULET-GIBOT LECLERC N., *La place de la loi dans l'ordre juridique interne*, Thèse, Limoges, PUF, coll. « PULIM », 1992, p. 6.

49 *Ibid*.

50 DEBRÉ M., Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958, *in* « La nouvelle Constitution », *RFSP*, vol. 9, n° 1, 1959, pp. 7-29.

51 *Ibid*., p. 8.

BY-NC-ND

Assemblée »[52]. En effet, l'Assemblée « *n'est pas seulement le pouvoir législatif et le contrôle budgétaire. Elle est la politique et le Gouvernement, qui tient d'elle l'origine de son autorité et qui, dépendant de son arbitraire, n'est que son commis. Ses décisions ne peuvent être critiquées par personne, fussent-elles contraires à la Constitution. Leur domaine est illimité et l'ensemble des pouvoirs publics est à leur discrétion* »[53]. Le garde des sceaux écarte également le régime présidentiel, qu'il serait « *dangereux* [de] *mettre en œuvre* »[54]. À l'opposé du régime d'assemblée, ce régime se caractérise par l'importance du pouvoir donné en droit et en fait à un chef d'État élu au suffrage universel. Or, depuis 1789, notre tradition démocratique suppose un Parlement doté de pouvoirs politiques.

Refusant à la fois le régime d'assemblée et le régime présidentiel, Michel Debré affirme que « *la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire* »[55]. Il confie : « *À la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté* »[56].

On reconnaît ici les grands principes de l'organisation des pouvoirs issus de la doctrine constitutionnelle du général De Gaulle[57] développée dès le 16 juin 1946 à Bayeux, et le 28 septembre 1946 à Épinal. D'après sa conception, le pouvoir législatif se compose de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Conseil de la République. La première, élue au suffrage universel et direct, vote les lois et les budgets, contrôle le Gouvernement, « *lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière* »[58]. La seconde est élue par les Conseils généraux et municipaux, et comprend des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que « *se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays* »[59]. Elle examine ce que la première a pris en

52 *Ibid*.
53 *Ibid*.
54 *Ibid*., p. 10.
55 *Ibid*.
56 *Ibid*.
57 DEBRÉ J-L., *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, Thèse, Paris II, LGDJ, 1974, et plus particulièrement sur le discours de Bayeux, pp. 105-109.
58 Général DE GAULLE, Discours de Bayeux, 16 juin 1946.
59 *Ibid*.

BY-NC-ND

considération, formule des amendements, propose des projets, « *en faisant valoir, les points de vue financier, administratif et local* »[60]. Concernant le Gouvernement, c'est à dire « *une équipe d'hommes unis par des idées et des convictions semblables, rassemblés pour l'action commune autour d'un chef et sous sa direction, collectivement responsables de leurs actes devant l'Assemblée Nationale, mais réellement et obligatoirement solidaires dans tous leurs actes, dans tous leurs mérites et dans toutes leurs erreurs* »[61], le général De Gaulle considère qu'il doit procéder du Chef de l'État, et non du Parlement, « *sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations* »[62]. Enfin, le Président de la République est présenté comme « *un arbitre* »[63], « *placé au-dessus des partis* »[64], afin d'assurer « *le fonctionnement régulier des institutions et de faire valoir, au milieu des contingences politiques, les intérêts permanents de la nation* »[65]. Il lui revient de nommer les membres du Gouvernement et le Premier ministre, de promulguer les lois, de signer les décrets. Il a, en outre, la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale « *dans les moments de grave confusion* »[66], c'est à dire « *au cas où nulle majorité cohérente ne permettrait à celle-ci de jouer normalement son rôle législatif ou de soutenir aucun Gouvernement* »[67].

Le projet de Constitution instaure un régime parlementaire. Mais, partisan d'une meilleure surveillance des assemblées, Michel Debré milita pour un « *régime parlementaire discipliné* »[68], objet d'une « *réglementation stricte mais libérale* »[69], « *justifié par notre passé, proche ou moins proche* »[70] afin d'assurer la bonne marche des institutions parlementaires[71]. La rénovation du parlementarisme français s'est donc traduite par la rationalisation ; soit « *l'ensemble des techniques constitutionnelles utilisées pour mettre fin à la souveraineté*

60 Général De Gaulle, Discours d'Épinal, 28 septembre 1946.
61 *Ibid*.
62 Général De Gaulle, Discours de Bayeux, *préc*.
63 *Ibid*. Sur la notion et les moyens d'arbitrage dans la Constitution de 1958, voir Debré J-L., Thèse *cit*., pp. 195-210.
64 Général De Gaulle, Discours de Bayeux, *préc*.
65 Général De Gaulle, Discours d'Épinal, *préc*.
66 Général De Gaulle, Discours de Bayeux, *préc*.
67 Général De Gaulle, Discours d'Épinal, *préc*.
68 Debré M., Discours devant le Conseil d'État, *préc*., p. 14.
69 *Ibid*., p. 11.
70 *Ibid*., p. 16.
71 Pour une vision plus détaillée de la pensée de Michel Debré, lire Aromatorio S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Thèse, Lille II, LGDJ, 2006, pp. 306-320.

BY-NC-ND

parlementaire et définir de façon précise les conditions d'organisation et de fonctionnement du Parlement »[72].

Pour « *rénover le régime parlementaire* »[73] et réaliser la stabilité institutionnelle, quatre mécanismes ont été institués. Sans les détailler davantage, il faut souligner : le strict régime des sessions ; la définition du domaine de la loi ; la réorganisation de la procédure législative et budgétaire ; et la redéfinition des mécanismes de fonctionnement des assemblées[74]. C'est dans ce cadre rationalisé que le député de la V^e^ République exerce ses fonctions : voter la loi et contrôler le Gouvernement.

En ce qui concerne l'accomplissement de sa compétence législative, trois dispositions constitutionnelles distinctes contraignent le député dans ses prérogatives traditionnelles. D'une part, l'art. 34, en ce qu'il définit le domaine de la loi, empêche le député d'intervenir en n'importe quel domaine[75]. La loi n'a plus vocation à tout régir[76]. Plus précisément, « *le nouveau système aboutit à enfermer la compétence du législateur dans certains domaines ; conférer à la loi un caractère exceptionnel ; enlever au législateur sa compétence exclusive en certaines matières* »[77]. Cela permet aussi au pouvoir réglementaire de bénéficier d'un domaine étendu, prévu à l'art. 37[78]. Le député est pareillement limité dans sa volonté par la création du Conseil constitutionnel[79] dont le rôle « *consiste en une opération de comparaison entre la norme supérieure : la Constitution, et une norme inférieure : une loi* »[80]. Certes, l'art. 61 ne confère pas au Conseil un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement[81]. Toutefois, cet examen rompt avec l'esprit du régime parlementaire et de la tradition française selon laquelle « la loi est l'expression de la volonté générale ». Le recours au référendum

---

72 MAUS D., *op. cit.*, p. 20.

73 DEBRÉ M., Discours devant le Conseil d'État, *préc.*, p. 8.

74 *Ibid.*, pp. 10-16. Voir aussi THIERRY H. et COUDERC M., « Le Parlement français », *Les Cahiers Français*, 1976, n° 174, p. 23.

75 Sur l'élaboration et la justification de l'article 34, voir DEBRÉ J-L., Thèse *cit.*, pp. 215-223. Lire aussi POULET-GIBOT LECLERC N., Thèse *cit.*, pp. 5-8, pp. 37-41, et pp. 47-50 ; KIMMEL A., *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République* (trad. de l'allemand par V. Bodin), Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991, pp. 74-84.

76 CAMBY J-P., « La désacralisation de la loi », *in* JAN P. (sous la dir.), *La Constitution de la V^e^ République. Réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation française, 2008, pp. 107-118.

77 AVRIL P., *Le régime politique de la V^e^ République*, LGDJ, 4^e^ éd., 1979, p. 25.

78 Sur la portée des articles 34 et 37, voir DEBRÉ J-L., Thèse *cit.*, pp. 223-227.

79 POULET-GIBOT LECLERC N., Thèse *cit.*, pp. 168-190 ; DENQUIN J-M., *1958 : La genèse de la V^e^ République*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1988, pp. 371-377 ; KIMMEL A., *op. cit.*, pp. 60-66.

80 POULET-GIBOT LECLERC N., Thèse *cit.*, p. 169.

81 Voir par ex., décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, cons. 1.

BY-NC-ND

législatif constitue une énième possibilité de mise « hors-jeu » du député[82]. Il ressort en effet de la lecture de l'art. 11 que le projet de loi référendaire, présenté par le Président de la République sur proposition du Gouvernement, est directement soumis au vote du peuple par référendum. Les parlementaires ne sont aucunement associés au texte : ni débat, ni vote ne sont prévus en 1958. Il faudra attendre la révision du 4 août 1995 pour que le projet de loi s'accompagne d'une déclaration du Gouvernement suivie d'un débat devant chaque assemblée, mais là encore sans vote. Au fond, le seul moyen pour le député de désapprouver l'usage de l'art. 11 est le dépôt et le vote d'une motion de censure.

L'exercice de la fonction de contrôle a également évolué avec la V^e^ République. « *Avant 1958*, écrit Adolf Kimmel, *le contrôle parlementaire ne désignait pas seulement la possibilité virtuelle, constitutionnellement prévue dans tout régime parlementaire, de contraindre le gouvernement à démissionner en votant la censure ; par contrôle parlementaire, on entendait avant tout l'exercice effectif et fréquent de cette possibilité. Les chutes de gouvernements à quelques mois d'intervalle étaient considérées comme autant de preuves du caractère démocratique du régime* »[83]. Depuis cette date, aucun gouvernement n'a été renversé. Seul celui de Georges Pompidou en 1962 fait figure d'exception. Le fait majoritaire, qui découle de l'élection du Président de la République au suffrage universel, explique cette stabilité ministérielle et, *de facto*, la disparition de cette sanction politique. Désormais, le contrôle du député ne s'effectue que sous la forme de ce qu'il convient d'appeler un « *contrôle continu* »[84]. Plusieurs instruments sont à sa disposition : les débats publics[85], les questions[86], les commissions permanentes, les commissions d'enquêtes et de contrôle[87]. Mais ceux-ci sont règlementés de manière très stricte et leurs impacts ne sont pas suffisants pour engager la responsabilité ministérielle.

Afin d'atténuer le carcan institutionnel, plusieurs mesures ont été prises. Peuvent notamment être citées : l'instauration de la session parlementaire ordinaire unique en 1995[88],

---

82 KIMMEL A., *op. cit*., pp. 66-74.

83 *Ibid.,* p. 181.

84 THIERRY H. et COUDERC M., *art. cit.*, p. 24.

85 KIMMEL A., *op. cit*., pp. 287-301.

86 *Ibid*., pp. 209-239, et pp. 280-286 ; AMELLER M., *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Thèse, Paris, LGDJ, 1964.

87 KIMMEL A., *op. cit*., pp. 239-258 ; LEGRES A., « Les commissions parlementaires d'enquêtes et de contrôle », *in* Revue *Après-demain*, 1973, n° 150, pp. 25-26.

88 Loi constit. n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, *JORF* du 5 août 1995, p. 11744.

BY-NC-ND

l'ouverture d'un droit de regard sur l'équilibre financier de la Sécurité sociale en 1996[89], complétée en 2005[90], et la réforme du contrôle du budget en 2001[91]. Ces dernières ont permis de renforcer véritablement les pouvoirs du parlementaire, puisque celui-ci a pu bénéficier d'une meilleure information et exercer un meilleur contrôle sur les finances publiques. Cependant, malgré leur apport juridique certain, ces réformes ont vu leur objectif spécifique et leur portée limitée par la logique majoritaire.

B - Le parlementarisme majoritaire

Trois éléments concourent au parlementarisme majoritaire sous le régime de 1958. Tout d'abord, l'abandon du scrutin proportionnel au profit du scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour les élections législatives permet de constituer une majorité stable, cohérente, disciplinée, durable, chargée de soutenir l'Exécutif. Ensuite, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, par la loi référendaire du 6 novembre 1962[92], renforce le lien qui lie le Président aux Français, conformément au souhait du général De Gaulle. Fort de cette nouvelle légitimité démocratique, le Président devient « *un délégataire immédiat de la souveraineté nationale, concurrençant, à cet égard, de façon directe le Parlement* »[93], et plus particulièrement, le député. À l'issue des élections législatives des 18 et 25 novembre 1962, et pour l'avenir, le Président est le véritable chef de la majorité parlementaire. Au début des années 2000, la réduction du mandat présidentiel à cinq ans[94] et l'inversion du calendrier électoral[95] – qui place les élections législatives après le scrutin présidentiel – ont contribué à renforcer la légitimité du Président, au détriment de celle du député, tout en suscitant l'effacement du Premier ministre. Enfin, les mécanismes de rationalisation contribuent à discipliner les députés et empêcher toute velléité à l'encontre du Gouvernement et de son programme politique.

---

89 Loi constit. n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, *JORF* du 23 février 1996, p. 2911.

90 Loi org. n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale [LOLFSS], *JORF* du 3 août 2005, p. 12633.

91 Loi org. n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances [LOLF], *JORF* du 2 août 2001, p. 12480

92 Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, *JORF* du 7 novembre 1962, p. 10762.

93 HAURIOU A., « Le Parlement dans la Constitution de la Ve République », *in* Revue *Après-demain*, 1973, n° 150, p. 10.

94 Loi constit. n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, *JORF* du 3 octobre 2000, p. 15582.

95 Loi org. n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, *JORF* du 16 mai 2001, p. 7776.

BY-NC-ND

La Constitution du 4 octobre 1958 établit ainsi un régime parlementaire majoritaire caractérisé par un déséquilibre favorable au pouvoir exécutif. Dans les faits, le Président « *cumule la durée – celle qui va d'une élection nationale à la suivante – la détention du pouvoir exécutif et l'exercice du pouvoir législatif – puisqu'une majorité solidaire et disciplinée, sauf accidents rarissimes, le met obligeamment à sa disposition* »[96].

Conséquemment, contraint de s'effacer, le député est devenu un personnage de second plan dans la vie politique française. « *Autrefois, participant de la souveraineté de l'État, le député est, en quelque manière, un souverain déchu. Il n'est plus le roitelet qui pouvait faire trembler un gouvernement* »[97]. Il est devenu, selon la conception que le général De Gaulle se faisait du rôle du Parlement, « *le collaborateur du Gouvernement pour la confection des lois* »[98], sans « *disposer de moyens juridiques pouvant empêcher le Gouvernement d'accomplir sa fonction* »[99]. Dès lors, le travail parlementaire se trouve affecté. Le député Georges Bonnet confiera d'ailleurs qu'entre la III^e^ et la V^e^ République, « *la vie parlementaire est devenue extrêmement terne. Autrefois, tous les plus grands hommes comme Briand, Jaurès, Blum, Louis Marin, Painlevé se parlaient, discutaient, débattaient de bon aloi, malgré leurs opinions différentes. Surtout, le vote avait une importance décisive en ce qu'il pouvait causer la chute du Cabinet. Aujourd'hui, c'est impossible. Or, il y a plus d'intérêt, d'émulation à pouvoir mettre le taureau à mort plutôt que de faire une course landaise ou pas de course du tout* »[100]. Les séances ont perdu de leur vivacité. Le débat Gouvernement/Assemblée est devenu un débat Gouvernement/député de la majorité. Au surplus, les débats parlementaires sont l'objet, par les gouvernements successifs, de recours abusifs à la « déclaration d'urgence », les privant ainsi de leur intérêt, qui est d'améliorer la qualité des textes par la *discussion* et l'échange *entre députés* de toutes sensibilités.

Trois constats s'imposent. D'abord, le fait majoritaire condamne les séances de l'Assemblée nationale à être de pure forme. Ensuite, la délibération est incompatible avec le pouvoir majoritaire[101]. Du moins, elle tend à n'exister qu'à travers le droit parlementaire et, plus spécifiquement, la commission mixte paritaire. Surtout, assujetti à « *l'absolutisme*

---

96 CARCASSONNE G., « Améliorer la V^e^ République », *in* Revue *Après-demain*, 1973, n° 150, p. 23.

97 FOYER J., *Le député dans la société française*, Economica, coll. « Mieux connaître », 1991, p. 13.

98 DEBRÉ J-L., *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, Thèse *cit*., p. 318.

99 *Ibid*.

100 Entretien de Jacques Chancel avec Georges Bonnet (député de Dordogne de 1924 à 1928, de 1929 à 1942 et de 1956 à 1968), *Radioscopie*, 5 octobre 1970.

101 MOREAU J-Y., Thèse *cit*., pp. 225-229.

BY-NC-ND

majoritaire »[102], le député est devenu membre « *d'une ''chambre d'enregistrement'' de textes décidés ailleurs*, se désole le député Serge Blisko. *Le pouvoir exécutif a supplanté le pouvoir législatif bridé par des techniciens infiltrés dans les méandres du pouvoir. Il en est résulté une érosion de la représentation populaire au terme de laquelle les élus du peuple sont relégués au rôle de faire valoir et d'estampille. Ils en sont réduits à approuver la ligne du Président, des orientations et des décisions budgétaires et fiscales, prises en vase clos par des dirigeants et des démarcheurs puissants sans autres mandats que celui de leurs administrateurs et leurs corporations* »[103]. En ce sens, les statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale révèlent la disparité dans la nature des textes définitivement adoptés : la grande majorité sont des projets de loi ; les propositions sont peu nombreuses, et n'ont abouti qu'avec l'accord du gouvernement.

La pratique de la V^e^ République depuis 1962, consistant à mettre le député « *dans une situation de subordination excessive par rapport au pouvoir exécutif* »[104], a « *rédui*[t] *une partie de son prestige et de sa confiance en lui-même* »[105]. Si bien que le député – de la majorité comme de l'opposition – a délaissé le travail parlementaire et l'Assemblée nationale. À côté du mandat national, le député s'est trouvé un nouveau rôle au plan local. La recherche des mandats locaux n'est pas spécifique à la V^e^ République. Il s'agit d'une pratique politique traditionnelle en France. Cependant, le niveau des députés cumulant est sans commune mesure avec la pratique sous les III^e^ et IV^e^ Républiques[106]. En outre, la création d'institutions nouvelles à partir des années 1970 – les communautés urbaines, les régions, les « Actes » I et II de la décentralisation – a permis au député d'accroitre ses responsabilités locales, renforcer son ancrage territorial et parfaire son *cursus honorum*. Ce phénomène de cumul est tel que, « *recherché par la grande majorité des députés, le cumul des mandats locaux avec le mandat national est devenu la règle et le non-cumul l'exception* »[107]. Or, « *l'effet cumulatif des responsabilités locales aux divers niveaux, qui accaparent le député, en fait de plus en plus un*

102 CARCASSONNE G., *art. cit.*

103 BLISKO S., *art. cit*., p. 29.

104 COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION (« COMITÉ VEDEL »), Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993, *JORF* du 16 février 1993, p. 2544.

105 *Ibid*.

106 Pour une étude statistique de 1876 à 1978 et l'analyse du phénomène des cumuls, lire MASCLET J-C., Thèse *cit*., pp. 149-182.

107 *Ibid*., p. 186.

BY-NC-ND

homme tourné vers sa circonscription »[108], à l'écoute des préoccupations de ses administrés. Dès lors, il ne fait aucun doute que le localisme doit nous interroger sur le rôle du député, l'image que l'opinion en a et ce qu'elle attend de lui.

§ 3 - Le député issu de la réforme de 2008

À l'occasion de son 50e anniversaire, la Constitution a fait l'objet d'une conséquente révision afin de moderniser et rééquilibrer les institutions en redéfinissant les attributions de l'Exécutif, du Parlement et de ses membres. Fort de ses nouvelles prérogatives juridiques, le député aurait pu retrouver un rôle politique de premier plan (**A**) et se rapprocher des Français. Mais la défiance des électeurs persiste faute de renouvellement dans son comportement politique (**B**).

A - La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

En créant le *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, par le décret du 18 juillet 2007, le Président Nicolas Sarkozy a jugé, dans la lettre de mission adressée à son président Édouard Balladur, « *indispensable de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif* »[109]. Dans ce cadre, le Comité s'est attaché à moderniser et renforcer le fonctionnement du Parlement. Ainsi, il s'est efforcé de formuler des propositions afin d'améliorer la fonction législative, desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé, revaloriser la fonction parlementaire, doter l'opposition de droits garantis, renforcer le pouvoir et les moyens de contrôle du Parlement.

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008[110] qui a suivi a repris une part importante des suggestions du Comité. Désormais, l'ordre du jour est partagé, le rôle des commissions permanentes est mieux affirmé, les pouvoirs et moyens de contrôle du Parlement sur l'administration et les comptes publics sont accrus, *etc*... Le député se voit ainsi réhabilité dans son activité de législation et de contrôle par le biais d'attributions et de méthodes de travail nouvelles. Surtout, le député d'opposition et l'élu minoritaire ont vu leurs statut et rôle reconnus, la Constitution leur assurant des « droits spécifiques » (art. 51-1).

---

108 *Ibid*., p. 187.

109 SARKOZY N., Lettre de mission à Edouard Balladur, 18 juillet 2007, *in* COMITÉ BALLADUR, *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française, 2007, p. 107.

110 Loi constit. n° 2008-724 du 23 juillet 2008, *JORF* du 24 juillet 2008, p. 11890.

BY-NC-ND

Toutefois, le bilan est contrasté[111]. Juridiquement, cette réforme a globalement participé à revaloriser la place et le rôle du député par des attributions nouvelles. Politiquement, en revanche, le fait majoritaire a limité l'ampleur du processus de revalorisation. D'une part, le député de la majorité continue à faire preuve de renoncement par devoir de loyauté politique envers le Gouvernement. Le député d'opposition fait de même à cause du fait majoritaire et du comportement politique qu'il entraine de la part du groupe majoritaire à l'Assemblée. Depuis 2008, la pratique a empêché le député de jouer pleinement son nouveau rôle, retardant un peu plus la pleine effectivité de la réforme. Et l'opinion n'a pu observer d'évolution comportementale : l'absentéisme demeure à l'Assemblée, et le député reste plus préoccupé par ses responsabilités locales que par son mandat parlementaire. C'est la raison pour laquelle le professeur Guy Carcassonne affirma : « *ce qui manque à l'Assemblée, ce ne sont pas des pouvoirs mais des parlementaires pour les exercer. À une Assemblée qui ne compte que quelques dizaines de présents, on fait avaler, à la hâte et sans difficulté, ce sur quoi les mêmes pèseraient bien davantage s'ils étaient forts d'un nombre plus élevé* »[112].

B - Le désintérêt continu des Français à l'égard de leur député

Faute de pouvoir constater une modernisation et un rééquilibrage des institutions de la V^e^ République par le renforcement pratique du rôle du député, l'opinion s'est éloignée encore davantage de son représentant et de la chose publique, accentuant encore un peu plus la crise de la démocratie et du régime représentatif. Or, « *le principe de la démocratie implique une participation active des citoyens, tant par la désignation des gouvernants qu'à la vie du pays d'une façon plus générale* »[113].

Le trouble dans le fonctionnement démocratique français n'est pas nouveau. Déjà, en 1929, Joseph Barthélémy évoquait « *la crise de la démocratie représentative* »[114] dont l'origine se trouvait dans la crise des esprits – les Français apparaissant las, inquiets, sceptiques, détachés de la démocratie représentative et de ses institutions, voire hostiles à leurs égards –, la crise de l'autorité gouvernementale et du personnel parlementaire, et la crise des partis

111 Voir nota. CARCASSONNE G., « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », *in* JAN P., *op. cit.*, pp. 97-105 ; LARRALDE J-M., « La réforme de 2008 : une réelle revalorisation du rôle du Parlement ? », *CRDF*, 2012, n° 10, pp. 107-117 ; LAUVAUX P., « Un Parlement revalorisé : bilan de la réforme de 2008 », *Cahier Français*, 2012, n° 370, pp. 19-24 ; TÜRK P., « La revalorisation du Parlement : jusqu'où ? », *Cahier Français*, 2017, n° 397, pp. 13-19.

112 CARCASSONNE G., « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012/5, n° 172, p. 39.

113 MORANGE J., *La liberté d'association en droit public français*, PUF, coll. « PULIM », 1977, p. 10.

114 BARTHÉLÉMY J., « La crise de la démocratie représentative », *RDP*, 1928, pp. 584-667, et plus particulièrement pp. 627-637.

BY-NC-ND

– « *il n'y a plus de partis, ou bien il y en a trop* »[115]. Dans le même temps, le malaise se renforçait à mesure que de nouvelles révélations politico-financières mettaient en cause directement des députés[116]. La Constitution de 1958 n'est exempte ni de la crise, ni des affaires politico-financières. Sur ce dernier point, plusieurs d'entre elles ont été révélées depuis les années 1970[117], chacune permettant à l'opinion de renforcer sa critique à l'égard du comportement des politiques, de leur indélicatesse financière, et de leur incompréhension des problèmes que vivent les Français.

Concernant le malaise démocratique, Brice Teinturier en a identifié les six symptômes, dans son récent ouvrage consacré à la « *PRAF-attitude* »[118].

Le premier est *la crise de l'action et du résultat*[119]. À juste raison, l'auteur relève cette crise comme étant la principale. En effet, celle-ci est profonde ; son origine remonte au milieu des années 1970 lorsque la courbe du chômage commence son ascension. Depuis, la question de l'emploi caractérise cette crise de l'efficience de l'action publique. Mais d'autres domaines la sous-tendent, comme la croissance, le pouvoir d'achat, la lutte contre l'insécurité ou encore le terrorisme. En l'espace de 40 ans, aucune majorité n'a réussi à infléchir le nombre de personnes sans emploi. La crise du résultat persiste donc depuis près de quatre décennies. Or, le chômage « *désagrège la société, provoque des situations individuelles et familiales dramatiques, de misères, d'humiliation et d'exclusion, mais il déséquilibre aussi les comptes sociaux et oblige les Français à de nouveaux efforts* »[120]. Beaucoup d'entre eux s'éloignent ainsi de la vie démocratique et rejoignent les « PRAF-istes » ou les « àquoibonistes ». C'est pourquoi les taux de participation électorale et du chômage sont inversement proportionnels.

La désaffection des citoyens s'explique aussi par *la crise de la vacuité*[121] ou la faiblesse idéologique des partis politiques. Censés concourir à l'expression du suffrage, les partis font

115 *Ibid*., p. 636.

116 Citons en 1887, l'affaire des décorations ; en 1892, l'affaire de Panama ; en 1903, l'affaire Humblert ; en 1910, l'affaire Rochette ; en 1921, l'affaire des marchés de l'État ; en 1924, l'affaire des fonds électoraux ; en 1932, l'affaire Oustric ; en 1933, l'affaire de la prévoyance sociale ; en 1934, l'affaire Stavisky ; en 1954, l'affaire des piastres.

117 JEANNEAU B., « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs* (64), 1993, pp. 23-34.

118 Le PRAF est une appellation qui signifie, de façon modérée "*Plus rien à faire*", et de façon exaspérée "*Plus rien à foutre !*" de la politique. Il s'agit d'« *une posture, une attitude* (...) *qui est graduelle et peut se transformer en force. En ce sens, on peut parler de "PRAF-attitude"* », *in* TEINTURIER B., *"Plus rien à faire, Plus rien à foutre". La vraie crise de la démocratie*, Robert Laffont, 2017, p. 17.

119 *Ibid*., pp. 103-110.

120 *Ibid*., p. 103.

121 *Ibid*., pp. 111-121.

BY-NC-ND

pourtant preuve d'absence de contenu, d'innovation politique. Ils se servent de l'actualité pour manifester leur action, leur efficacité auprès des Français. L'immédiat remplace l'essentiel ; l'accessoire prime sur le fondamental ; l'action fait place à la réaction ; l'homme politique n'agit pas, il réagit au fait divers sans une véritable réflexion. En somme, la posture remplace le travail de fond. L'action politique n'a plus de sens : elle ne répond plus à la question pourquoi ? ni pour quoi ? Ainsi, elle participe au manque de crédibilité de nos responsables politiques.

Le troisième symptôme est *la crise de la représentation*[122]. En effet, une représentation nationale dont les élus ne sont pas issus des réalités populaires, ni de leurs attentes ou de leurs besoins, détourne certaines catégories de Français de leur devoir électoral. Les études électorales révèlent en ce sens que les classes populaires et la jeunesse sont les premières à s'abstenir aux élections. À cela s'ajoute depuis plusieurs années maintenant l'émergence d'un sentiment de défiance envers les élus. Ceux-ci sont suspectés et accusés de privilégier leurs carrières politiques au détriment de l'intérêt collectif, au motif que leur course au cumul des mandats les éloigne des préoccupations des Français.

La perte de confiance se nourrit également du quatrième symptôme de la crise : *le manque d'exemplarité*[123]. Brice Teinturier relève très justement cinq obligations pour qu'un élu – quel qu'il soit – soit exemplaire aux yeux des Français. Il se doit de leur dire la vérité sur les actions à mener en fonction de l'état réel du pays et des enjeux auxquels il est confronté. « *C'est aussi dire ce que le politique est en mesure de réaliser, ce qui est de son ressort et ce qui ne l'est pas, ce qui relève de la société et de l'ensemble des acteurs qui la composent* »[124]. À l'image d'un Charles De Gaulle, l'élu se doit d'oublier sa propre personne pour la France et l'intérêt des Français. Il doit encore agir, montrer qu'il est dans l'action. Surtout, il doit assumer la responsabilité de son action et ses résultats, ou l'absence de ceux-ci. Enfin, il doit mener une politique juste afin de réduire les inégalités. À défaut de respecter l'une d'elles, le désintérêt des « PRAF-istes » augmentera.

Le cinquième symptôme est *la crise de leadership*[125] et le manque d'incarnation. Aux élections législatives, principalement, l'absence de « têtes d'affiche » et le problème de séduction politique sont clairement identifiés et identifiables. Les candidats à la députation sont

122 *Ibid*., pp. 123-126.
123 *Ibid*., pp. 127-140.
124 *Ibid*., p. 128.
125 *Ibid*., pp. 141-142.

BY-NC-ND

élus non sur leur personnalité ou leur travail à l'Assemblée, mais sur leur étiquette. Or, le charisme est un levier d'adhésion, d'entraînement et de mobilisation de l'opinion.

Enfin, le dernier symptôme répertorié par l'auteur est *la crise organisationnelle et de lisibilité*[126]. Pour lui, trois clivages sont à l'œuvre : le clivage droite-gauche, le clivage populiste opposant le « peuple » aux « élites », et le clivage ouvert-fermé sur le monde. Ainsi, Jean-Luc Mélenchon (FI) apparaîtrait comme le représentant d'une gauche populiste ; Martine Aubry (PS) celle d'une gauche fermée alors que François Hollande (PS) serait d'une gauche ouverte ; Alain Juppé et François Fillon (LR), les représentants d'une droite ouverte. Marine Le Pen (FN) et Emmanuel Macron (LREM), via leur refus du clivage droite-gauche, partageraient une forme de populisme, tout en prônant l'une la fermeture des frontières et l'autre l'ouverture sur le monde. Ajoutons à cela que, au sein d'un même parti, des divisions internes peuvent advenir : à gauche, la ligne Martine Aubry contre celle de François Hollande ; à droite, les pro-européens s'opposent aux souverainistes. Concrètement, cela donne un paysage politique morcelé, illisible pour les Français, dans lequel ils se retrouvent de moins en moins.

En conséquence, le désintérêt des Français à l'égard de leur député s'accroit. Il n'y a qu'à regarder l'évolution de leur (non) participation aux élections législatives pour s'en convaincre. D'après les relevés[127], une tendance haussière de l'abstention est observable depuis la fin des années 1980-début 1990. Surtout, le phénomène s'est accentué au lendemain de l'instauration du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral. Le taux de participation au premier tour des scrutins de 1988, 1993 et 1997, autour de 67,53 % est passé à 64,53 % en 2002. Pour ensuite descendre à 60,42 % en 2007, 57,22 % en 2012 et 48,7 % en 2017, établissant cette année-là un record historique depuis l'instauration du suffrage universel en 1848. Un double constat s'impose. D'une part, le quinquennat et le calendrier électoral affaiblissent l'intérêt du scrutin : les élections législatives sont devenues des élections de second plan à l'image des élections européennes, régionales et départementales. D'autre part, l'abstention a affaibli la légitimité du député, l'empêchant d'être une force d'opposition ou un contre-poids au Gouvernement. Il apparaît donc urgent de remédier à cette crise de confiance et au rejet du député.

* * *

126 *Ibid*., pp. 143-147.

127 *<www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives>*

BY-NC-ND

§ 4 - Présentation de l'étude

L'étude sur « le député français » est consacrée à la personne que les électeurs d'une circonscription élisent pour les représenter à l'Assemblée nationale. Elle exclue ainsi le sénateur qui, bien que participant au côté du député à l'exercice de la souveraineté nationale, assure la représentation des collectivités territoriales de la République (art. 24 C°). Cette particularité a des répercussions importantes. On peut notamment relever son mode de désignation, sa représentativité, son lien avec le territoire et les élus, son rapport particulier au temps. Le sénateur a encore une place particulière dans les institutions. Ne dépendant pas de l'élection présidentielle, il est plus autonome et moins astreint au fait majoritaire. Enfin, le sénateur est soumis à des règles, des pratiques et des usages spécifiques au Sénat[128]. L'étude exclue également le représentant français au Parlement européen. Son recrutement, sa représentativité, son rôle et la spécificité du système institutionnel européen rendent difficile et complexe toute comparaison avec le député de l'Assemblée nationale[129]. De même, l'analyse du droit comparé n'a pas été retenue. Cette démarche retient classiquement les principales démocraties libérales européennes, à savoir le Royaume-Uni et l'Allemagne. Or, ces travaux ont déjà été entrepris par Christophe De Nantois en 2006[130].

L'originalité de la thèse réside dans le choix qui a été fait de centrer l'étude sur le député français et sa pratique contemporaine du métier parlementaire. En effet, il est frappant de constater que ce thème soit davantage traité par la science politique[131] que par la doctrine juridique. En droit public, outre la thèse de Christophe De Nantois, citons l'étude de Jean-Claude Masclet en 1979 sur le député et ses attaches avec le parti politique et sa circonscription sous la V^e^ République, et celle de Patrick Fraisseix en 1991 relative au rôle local ou national du député[132]. Or, depuis la publication de ces travaux, des changements institutionnels ont eu lieu, des pratiques politiques ont émergé et de nouvelles problématiques sont apparues. On

---

128 Voir nota. CHEVALIER F., *Le sénateur français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la Seconde Chambre*, Thèse, LGDJ, 1998.

129 Voir nota. COSTA O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, coll. « Institut d'Études européenne », Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001 ; BEAUVALLET W., *Profession : eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004)*, Thèse, Strasbourg III, 2007 ; NAVARRO J., *Les députés européens et leur rôle : analyse sociologique de la représentation parlementaire dans l'Union européenne*, Thèse, Bordeaux IV, 2007.

130 DE NANTOIS C., Thèse *cit*.

131 Voir nota. CHÉROT J-Y., *Le comportement parlementaire*, Thèse, Economica, coll. « Politique comparée », 1984 ; POYET C., *Le député prisonnier de sa circonscription : étude de la réactivité des parlementaires au prisme des contraintes institutionnelles et territoriales*, Thèse, Bordeaux, 2016 ; SQUARCIONI L., *La dépendance au parti des députés*, Thèse, Bordeaux, 2016.

132 MASCLET J-C., Thèse *cit*. ; FRAISSEIX P., Thèse *cit*.

BY-NC-ND

pense notamment à la crise de confiance, à l'exigence de probité, d'exemplarité et de transparence, aux moyens et aux collaborateurs du député, au poids de son groupe et à sa marge d'autonomie au sein de celui-ci, à l'exercice du mandat et aux conditions d'après mandat, *etc*…

Dans ces conditions, on est amené à réfléchir à la manière dont on pourrait envisager à l'avenir le député de la V^e^ République, à travers deux axes de recherche majeurs que sont le statut et l'exercice du mandat. Plus particulièrement, la réflexion tiendra compte de la pratique et du vécu des acteurs parlementaires, ainsi que des enjeux auxquels le député est confronté.

Pour atteindre cet objectif, la méthode retenue se veut originale. Elle se résume en quatre phases : 1- identifier une problématique du moment ; 2- étudier le régime juridique applicable après quelques rappels historiques ; 3- observer la pratique parlementaire et recueillir les ressentiments des élus et des citoyens ; 4- envisager des perspectives de réformes au problème identifié. Le lien entre le droit et la politique apparaît évident et étroit. Pourtant, la thèse se situe résolument dans une perspective juridique, même si le choix de certaines problématiques d'actualité invite à une mise en perspective historique, politique et parfois sociologique. La méthode employée fait également place à la recherche empirique consistant à l'observation de ce que disent et font les députés à l'Assemblée nationale, en circonscription, au sein de leur groupe ou parti. Aussi, pour établir un diagnostic qui permette de mieux comprendre la réalité du cadre et du travail parlementaire du député, l'ensemble du spectre politique a été pris en compte. Par ce choix méthodologique, nous ne prétendons pas à l'exhaustivité. Au contraire, la sélection des problématiques d'actualité, qui conduit à privilégier certains développements plutôt que d'autres, propose une vision d'ensemble du statut et du rôle du député en France. Dans le même temps, notre méthode inscrit la thèse dans l'actualité et tend à participer au débat public.

Pour mener à bien notre étude, plusieurs sources ont été mobilisées. Parmi les sources écrites, la lecture attentive d'ouvrages d'histoire parlementaire, traités et manuels juridiques, travaux parlementaires et universitaires a permis de comprendre que la situation contemporaine dans laquelle évolue le député est les résultats d'une riche histoire constitutionnelle et politique. Afin d'illustrer au mieux l'incarnation politique et la pratique du mandat, il convenait de lire les témoignages d'élus, quelle que soit leur appartenance politique, issus de mémoires, de débats parlementaires, de discours politiques ou d'articles de presse. Une série d'entretiens avec

BY-NC-ND

sept députés[133] et quatre administrateurs de l'Assemblée nationale[134] a été réalisée sur la base de questionnaires adaptés à leur profil. Les extraits les plus pertinents ont été reproduits afin de compléter ces lectures. Il a également été fait appel aux sources sur support numérique. Le site de l'Assemblée nationale a facilité l'accès aux débats parlementaires, aux comptes rendus de séances en hémicycle et en commission, aux rapports parlementaires et données statistiques. Les sites des chaînes parlementaires (*LCP* et *Public Sénat*) ainsi que de la presse généraliste ont permis de suivre l'actualité politique et parlementaire, d'identifier les problématiques du moment et de recueillir les ressentiments de députés. Ceux des partis politiques et des groupes à l'Assemblée ont aidé à l'analyse du cadre juridique et politique dans lequel évoluent les députés. De même, la consultation des blogs et sites individuels des députés s'est avérée particulièrement utile pour valoriser le travail accompli par leurs auteurs et révéler les réalités ou difficultés rencontrées dans l'exercice de leur mandat. Enfin, certaines études d'opinion ont été consultées afin de prendre en considération les avis et attentes des Français. Cela est apparu d'autant plus important que « *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* »[135].

À l'aide de ces données, il conviendra de situer le cadre juridique et politique du mandat de député, c'est à dire l'accession à l'Assemblée nationale et le statut accordé à l'élu pendant l'exercice de son mandat. On constatera que, si les règles juridiques encadrant l'élection sont souples et facilitent l'accès au mandat de toute personne désireuse de s'impliquer politiquement à l'échelle nationale, les partis politiques établissent leurs propres critères de désignation. Ce faisant, la réalité politique vient possiblement contrecarrer les évolutions juridiques. De même, au moment de l'exercice du mandat, le député ne peut agir sans en référer à son groupe parlementaire (**Partie 1**).

---

133 Qu'il me soit permis de remercier ici, pour leur temps et leurs réponses, Jean-Jacques Urvoas (entretien le 23 février 2014), Monique Boulestin (30 mai 2016), Alain Rodet (7 juin 2016), Marie Françoise Pérol-Dumont (13 juin 2016), Catherine Beaubatie (20 juin 2016), Sophie Beaudouin-Hubière (2 juin 2017), Charles De Courson (6 décembre 2017).

134 Quatre entretiens ont eu lieu au Palais Bourbon le 25 octobre 2018 et le 12 novembre 2018, sous couvert d'anonymat. Que ces personnes de l'ombre soient infiniment remerciées pour leur temps et leur contribution à cette étude.

135 COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE (« COMMISSION JOSPIN »), *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation française, 2012, p. 3.

BY-NC-ND

Il conviendra également d'envisager l'exercice du mandat. Pour cela, une double approche sera nécessaire. La première concernera l'étude des missions traditionnelles du député lorsque celui-ci est au Palais Bourbon : il s'agira du rôle de législateur et de contrôleur du Gouvernement. La seconde portera sur le travail du député en circonscription. Malgré le peu de recherche consacré à cet aspect du mandat, celui-ci est essentiel. Il participe à l'exercice des missions parlementaires et au renforcement du lien de proximité avec l'électeur (**Partie 2**).

BY-NC-ND

PARTIE 1 - LE STATUT DU DÉPUTÉ

Depuis la période révolutionnaire, le peuple français confie au Parlement (et à travers lui au député) l'exercice même du pouvoir. C'est au nom de la Nation qu'il fait les lois ; c'est en son nom qu'il contrôle le Gouvernement et évalue les politiques publiques. L'actuelle Constitution s'inscrit clairement dans cette tradition en prévoyant, en son art. 3, que « *la souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce par ses représentants* ».

Mais qui sont ces « représentants », mandatés pour agir au nom de la population ? Représentent-ils fidèlement la Nation ? Ou bien la qualité actuelle de la représentation nous invite-t-elle à imaginer ce que pourrait être demain la représentation à l'Assemblée nationale ?

Pour en connaître, il convient de s'attarder sur la fonction et la qualité de la représentation en s'interrogeant sur la procédure de désignation des membres de l'Assemblée nationale, ainsi que sur les modalités mises en place pour représenter la Nation (**Titre 1**). Ensuite, les mécanismes permettant l'exercice du mandat parlementaire seront observés, c'est à dire l'ensemble des garanties et des sécurités financières, juridiques et politiques accordées au député afin qu'il mène à bien son mandat (**Titre 2**).

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Titre 1 - Le recrutement à l'Assemblée nationale

Comme le rappelle l'Union interparlementaire dans son rapport *Parlements et démocratie au XXI^e siècle*[136], le caractère démocratique d'un Parlement s'affirme par deux traits fondamentaux : 1° il doit être représentatif du peuple, c'est à dire incarner la volonté populaire, telle qu'exprimée dans les urnes par les électeurs, et les partis politiques au nom desquels ces élus agissent ; 2° il doit refléter la diversité sociale de la population en termes de sexes, âges, religions, milieux sociaux et professionnels. À défaut, l'incarnation du peuple est déformée ce qui renforce le sentiment chez certains de ne pas être représentés tant socialement que politiquement, et accentue leur remise en cause de la légitimité de l'institution parlementaire et de ses membres.

L'Assemblée nationale partage ce double objectif. Pourtant, depuis quelques années, plusieurs voix contestent sa légitimité démocratique. Parmi elles figurent des élus, des observateurs, des médias et des citoyens. Tous nourrissent le sentiment que le député n'est pas assez représentatif de l'opinion publique, de la diversité sociale et des aspirations politiques des Français. Pire encore, certains électeurs se sentent rejetés par lui. Dès lors, des questions se posent sur le système électoral et la composition de la chambre.

C'est pour y répondre qu'il convient d'étudier les critères de recrutement pour accéder à l'Assemblée nationale (**Chapitre 1**), ainsi que les mécanismes susceptibles d'améliorer la représentativité du député au regard des nouvelles exigences démocratiques et des aspirations de la société (**Chapitre 2**).

136 BEETHAM D., *Parlements et démocratie au 21^e siècle : guide des bonnes pratiques*, Genève, Union Interparlementaire, 2006, p. 13.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Chapitre 1 - L'accession à la représentation nationale

La question de l'accession à l'Assemblée revient à évoquer les mécanismes de sélection et d'élection du député. Sur ce dernier sujet, la Constitution de 1958 s'inscrit dans l'histoire constitutionnelle française. Elle confirme en effet, d'une part, son attachement au suffrage universel, instauré en France depuis 1848 ; et, d'autre part, que le député est élu au suffrage direct. Mais qu'en est-il des mécanismes de sélection ? À l'heure où la V^e^ République souffre d'une défiance démocratique, il a semblé important de consacrer un développement sur l'accession au mandat juridiquement libérale (**Section 1**) et politiquement sélective (**Section 2**).

Section 1 - La liberté d'accès au mandat

Pour accéder à la députation, il est nécessaire de répondre aux conditions de candidature fixées par les lois en vigueur. En ce domaine, la législation électorale française n'a cessé d'évoluer au gré de notre histoire constitutionnelle. Ainsi, chaque nouveau régime a soigneusement organisé son système électoral, en réaction au précédent.

Dans leur *Traité de droit constitutionnel*, Joseph Barthélémy et Paul Duez identifièrent quatre périodes distinctes[137] : 1° La période de la démocratie révolutionnaire (1789 à l'an VIII), caractérisée par le suffrage des contribuables ; 2° La période de la démocratie césarienne (an VIII à 1814), qui consacre en façade le suffrage ; 3° La période censitaire (1814-1848) où le droit de suffrage est réservé à la haute bourgeoisie puis la bourgeoisie aisée ; 4° La période du suffrage universel qui, depuis 1848, perdure à nos jours.

C'est à partir de cette date, en effet, que le principe d'universalité du suffrage fut adopté. Il se caractérise par l'abandon des conditions de fortune, de naissance ou de capacité, qui avaient cours jusqu'alors. Mais il maintient d'autres conditions liées à l'âge, à la nationalité, au sexe ou à l'aptitude intellectuelle et morale – assimilables aux cas d'inéligibilités. Le principe d'universalité de l'éligibilité implique également que tout électeur est éligible au Parlement.

137 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 298.

BY-NC-ND

Par lui, les constituants ont souhaité participer à l'ouverture et à l'appropriation par le plus grand nombre de notre système représentatif.

Aujourd'hui, ces mêmes conditions régissent la candidature à la députation. Une très grande souplesse caractérise ainsi l'entrée à l'Assemblée nationale (**§ 1**). Toutefois, le dispositif législatif ne semble plus assez préventif au regard des nouvelles aspirations des Français (**§ 2**).

§ 1 - Des conditions de candidature très souples

Les conditions de candidature à l'Assemblée nationale peuvent effectivement être qualifiées de « souples » dans la mesure où la Constitution ne comprend aucune disposition de fond. L'art. 25 C° renvoie à une loi organique le soin de fixer les conditions d'éligibilité à l'Assemblée nationale[138]. La compétence relève donc du seul législateur organique, et non du pouvoir constituant, ce qui démontre l'absence d'une rigidité certaine.

L'absence de rigidité se retrouve également dans la nature des conditions. Aussi, pour être candidat à la députation, il suffit pour le postulant d'être français, d'être âgé de 18 ans accomplis et de jouir de ses droits civils et politiques. Tout citoyen peut faire acte de candidature et être élu. Ainsi, la loi française pose-t-elle le principe général selon lequel tout électeur est éligible à la fonction de député.

Toutefois, des restrictions existent à ce principe d'éligibilité universelle. Il peut en être relevé de deux sortes.

D'une part, il y a les inéligibilités qui interdisent à certains individus de présenter leur candidature à l'Assemblée nationale parce que, « *quoique électeurs,* [ils] *sont estimés ne pas présenter le minimum de maturité d'esprit, de moralité ou d'indépendance nécessaire pour faire partie du Parlement* »[139]. Ne peut ainsi, par exemple, être élue toute personne frappée d'incapacité électorale à la suite d'une condamnation, les majeurs placés sous curatelle ou sous tutelle, les candidats n'ayant pas respecté les dispositions relatives aux financements des campagnes électorales, ou encore les élus n'ayant pas satisfait aux obligations de déclaration de situation patrimoniale.

---

138 Loi org. n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, *JORF* du 19 avril 2011, p. 6826.

139 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 492.

BY-NC-ND

Outre ces inéligibilités tenant à la personne, l'inéligibilité peut aussi être fonctionnelle. Sont ainsi visés, d'après l'art. LO. 130 C.élec., les directeurs d'autorités indépendantes. Il s'agit, d'une part, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante, qui est chargé de « *contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux* »[140]. Il est d'autre part question du Défenseur des droits et ses adjoints, « *autorité constitutionnelle indépendante* »[141] consacrée par la révision constitutionnelle de 2008, et chargée de veiller au respect des droits et libertés et à la promotion de l'égalité. Enfin, l'art. LO. 132 C.élec. frappe d'une inéligibilité certains hauts fonctionnaires (préfets, directeurs de services, officiers militaires, magistrats...) dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions.

À la différence de l'inéligibilité qui empêche de prétendre à la députation, l'incompatibilité n'interdit pas la candidature. En revanche, elle s'oppose à ce que, une fois l'élection passée, le candidat élu conserve simultanément son activité professionnelle et son mandat de député. Le Doyen Hauriou la définissait comme constitutive d'« un empêchement juridique *à l'élection ou plutôt* à la conservation du mandat après l'élection, si une certaine situation de fait est maintenue *et si l'intéressé ne tranche pas la difficulté par une option* entre deux situations incompatibles »[142]. Elle impose donc au nouvel élu de faire un choix quant à sa situation au nom du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Sans se lancer dans une litanie, qui reviendrait à reprendre les dispositions du Chapitre IV du Titre II du Livre 1er du code électoral relatif aux incompatibilités liées au mandat de député, disons simplement que le mandat de député est incompatible avec le mandat de sénateur (LO. 137) ; de représentant au Parlement européen (LO. 137-1) ; d'un certain nombre d'activités privées (LO. 146 à 149) et de fonctions publiques non électives (LO. 140, 142 et 145).

Il ne peut être traité des incompatibilités sans faire mention qu'au cours de la 14e législature le législateur est venu élargir le dispositif en vigueur. Plus exactement, il a souhaité interdire au député (et au sénateur) l'exercice de fonctions exécutives au sein des

140 Art. 1 de la Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *JORF* du 31 octobre 2007, p. 17891.

141 Loi org. n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* du 30 mars 2011, p. 5497 ; Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* du 30 mars 2011, p. 5504.

142 HAURIOU M., *op. cit.*, pp. 585-586 ; souligné par l'auteur.

BY-NC-ND

collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

La réforme reposait sur trois objectifs[143]. D'abord, il fallait tirer les conséquences des lois de décentralisation de ces trente-cinq dernières années qui ont véritablement accru les missions et les responsabilités exécutives au sein des collectivités locales ; ce qui, *de facto*, implique une présence et un engagement continu de la part du titulaire d'un mandat exécutif local. Il était ensuite nécessaire de prendre en compte les modifications apportées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Si, en pratique, elle n'a pas abouti à une réelle revalorisation du Parlement comme on pouvait légitimement s'y attendre selon les dires de ses promoteurs[144], le seul fait que désormais l'examen en séance porte sur le texte adopté en commission, et non plus sur le projet du Gouvernement, imposait une présence et une implication plus assidue aux travaux parlementaires. Il convenait, enfin, de moderniser la vie publique française en répondant aux exigences d'une grande partie de la population sur le cumul des mandats.

Après analyse, il s'avère que cet argumentaire n'était pas propre au projet de réforme. Il s'appuie sur les recommandations menées par le *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*[145] et la *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*[146]. En effet, ces deux missions de réflexions suggéraient de proscrire le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un EPCI.

Les attentes citoyennes, quant à elles, se trouvent mentionnées dès l'exposé des motifs d'un projet de loi organique déposé en 1998. « *Nos concitoyens*, était-il écrit, *souhaitent que leurs représentants se consacrent plus pleinement aux mandats qui, aux termes de la loi, leur sont confiés par les électeurs. Ils ont besoin de retrouver confiance dans la vie publique et en ceux qui l'animent* »[147]. Malgré le souhait émis par les Français, les réticences du Sénat ne permirent pas d'y donner suite. Il faudra attendre un changement de majorité à la Chambre

143 Projet de loi org. interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 14e Lég., n° 885, *Ass. Nat*., 3 avril 2013, étude d'impact, pp. 9-10.

144 Voir *infra Partie II*, *Titre 1*.

145 Comité Balladur, *op. cit*., p. 64.

146 Commission de Rénovation et de Déontologie de la Vie Publique (« Commission Jospin »), *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation française, 2012, p. 61.

147 Projet de loi org. limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives, 11e Lég., n° 827, *Ass. Nat*., 8 avril 1998, p. 3.

BY-NC-ND

haute à la suite des élections sénatoriales de 2014, pour que de telles aspirations soient finalement mises en œuvre.

Concrètement, le champ d'application de l'interdiction est très large. Sont ainsi concernées les fonctions de maire et d'adjoint, de président et vice-président de conseil départemental et conseil régional. L'art. LO. 141-1 C.élec. vise, enfin, les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles, syndicats d'agglomération nouvelle).

Le débat s'était en effet engagé au sein de la *Commission Jospin* pour connaître des modalités d'application de cette réforme. D'emblée, elle écarta l'idée d'une application immédiate jugeant, à juste titre d'après nous, qu'elle « *imposerait aux parlementaires des délais extrêmement contraints pour s'adapter aux nouvelles règles* »[148]. De même, refusa-t-elle de se prononcer pour un report en 2017, année d'élections législatives et sénatoriales, ce qui « *semble trop tardif au regard de l'exigence de rénovation de la vie publique* »[149]. Elle estima plus souhaitable que la réforme s'applique à compter des prochaines élections locales, soit mars 2014 pour les mandats municipaux et mars 2015 pour les mandats départementaux et régionaux.

En revanche, telle ne fut pas la position du Gouvernement puisqu'il estima nécessaire de « *laisser aux parlementaires comme aux électeurs le temps de prendre en compte ce changement important dans la législation relative au cumul des mandats* »[150]. Décision fut donc prise, et votée, de différer l'application de la réforme « *à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017* »[151], c'est à dire en juin 2017 pour les députés et en septembre 2017 pour les sénateurs.

Il est possible de faire un premier bilan de cette réforme. En ce qui concerne le comportement du député, un constat s'impose : un nombre élevé de parlementaires préfère conserver une fonction exécutive locale plutôt que leur mandat national. C'est d'ailleurs pour cela qu'au moment des débats, beaucoup, dont le Président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone (SER), ont craint qu'une application dès 2014 occasionne un risque de « *mini-*

148 COMMISSION JOSPIN, *op. cit*., p. 62.
149 *Ibid*.
150 Exposé des motifs *in* Projet de loi org. n° 885, *préc*., p. 4.
151 *Ibid*.

BY-NC-ND

dissolution »[152], compte tenu des élections partielles qui devraient alors être organisées. Dans les faits, cette préférence s'est traduite par l'élection ou la réélection de 196 députés et 87 sénateurs lors des municipales de 2014[153]. Aux élections régionales de 2015, ils ont été 68 députés et 24 sénateurs à être élus[154], sur les 107 députés et 52 sénateurs à se porter candidats[155]. Ces chiffres confirment deux choses. D'une part, ils montrent l'attrait que représente un mandat local pour le député. D'autre part, ils témoignent du comportement de nos élus, qui trouvent dans ces élections intermédiaires des moyens pour s'assurer un exercice de responsabilités complémentaires, qui s'avèrent notamment utiles en cas de perte de leur mandat national, et un moyen pour s'inscrire dans un *cursus honorum* informel. Ces chiffres démontrent aussi que le député (et le sénateur) hiérarchise son activité en privilégiant son ancrage local[156]. D'ailleurs, selon les données établies par l'Assemblée, 224 députés sortants ne se sont pas représentés aux élections législatives de juin 2017 en raison, notamment, de la loi sur le non cumul[157].

Néanmoins, la réforme des incompatibilités a manqué d'ambition. Certes, elle a marqué une étape importante en ce qu'elle est venue bouleverser les pratiques d'une classe politique adepte par tradition du cumul des mandats. Mais il fallait aller plus loin sur cette question qui « *cristallise aujourd'hui les malentendus entre les citoyens et les élus* »[158]. Car la loi organique du 14 février 2014[159] ne met pas fin au cumul : elle autorise toujours le parlementaire à cumuler son mandat avec une fonction de conseiller municipal, département ou régional, ou de membre d'un EPCI.

Il conviendrait, alors, de franchir une nouvelle étape dans la lutte contre le cumul des mandats. L'objectif à terme est de se rapprocher du mandat unique où le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat électif ou fonction locale. Plusieurs arguments sous-tendent cette revendication, qui peut véritablement s'avérer être un instrument de modernisation de notre système représentatif, et une réponse à l'antiparlementarisme.

---

152 « Fin du cumul des mandats : le Conseil d'État préconise 2017 », *LeMonde.fr,* 22 février 2013.

153 « Municipales : quels résultats pour les parlementaires ? », *LeMonde.fr*, 3 avril 2014.

154 « Régionales : 68 députés et 24 sénateurs élus », *Liberation.fr*, 15 décembre 2015.

155 « Cumul des mandats : 107 députés et 52 sénateurs sont candidats aux régionales », *Liberation.fr*, 2 décembre 2015.

156 Voir *infra Partie II*, *Titre 2*, *Chapitre 2*, *Section 2*.

157 *<www2.assemblee-nationale.fr/elections/liste/2017/candidats/DSRP>*.

158 COMMISSION JOSPIN, *op. cit*., p. 54.

159 Loi org. n° 2014-125 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *JORF* du 16 février 2014, p. 2703.

BY-NC-ND

D'abord, cette exigence est partagée par l'ensemble des cercles de réflexions qui ont jusqu'à présent été consultés par les gouvernements successifs, qu'il s'agisse de la *Commission Jospin*[160] ou du *Comité Balladur*. Ce dernier l'a même formulé ainsi : « *Le Comité est d'avis que le mandat unique est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne* (...) *Le Comité est conscient que le mandat unique constituerait une rupture avec des pratiques anciennes. Il sait que l'opinion publique y est peut-être moins prête qu'elle-même ne le croit. Pourtant, même si une majorité des membres du Comité considère que le cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions locales non exécutives doit encore demeurer possible, sa conviction unanime est que le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, doit être proscrit et que notre pays doit, en toute hypothèse, s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique* »[161].

Les divers *think tanks*, tels que l'*Institut Montaigne*[162] à partir des années 2000[163], la *Fondation pour l'innovation politique*[164], l'*Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques*[165] ou encore la *Fondation Jean Jaurès*[166], se prononcent tous en faveur du mandat parlementaire unique.

Enfin, il s'agit d'une forte aspiration des Français. Comme le montre un sondage effectué en décembre 2015[167], 91 % d'entre eux plébiscitent l'interdiction du cumul des mandats à raison d'un seul mandat électif par personne. Cette très large majorité devrait inciter à la mise en place du mandat unique. Pourtant, elle reste en demeure depuis 1998.

---

160 *Ibid*., p. 60.

161 Comité Balladur, *op. cit*., p. 64.

162 Institut Montaigne, *Député : un job à plein temps*, décembre 2006, p. 4 : <*www.institutmontaigne.org/fr/publications/depute-un-job-temps-plein*>.

163 Institut Montaigne, *Comment améliorer le travail parlementaire*, janvier 2002, pp. 98-103 : <*www.institutmontaigne.org/res/files/publications/IM_Rapport-Comment-ameliorer-le-travail-parlementaire(2).pdf*>.

164 Fondapol, *12 idées pour 2012*, décembre 2011, p. 60 : <*www.fondapol.org/etude/12-idees-pour-2012-3/*>.

165 Verdier-Molinié A. (Fondation Ifrap), « Rétablir une meilleure éthique et un choc de transparence », *LeMonde.fr*, 5 avril 2013.

166 Bernard C. et Jourdain-Menninger D., *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*, Fondation Jean Jaurès, coll. « Les Essais », 2009, p. 59.

167 Sondage *ELABE* pour *BFM.TV*, « L'état d'esprit des Français après les élections régionales », 16 décembre 2015, pp. 3-4.

BY-NC-ND

La responsabilité en revient aux différentes formations politiques qui apparaissent très hésitantes sur cette question. Après analyse, deux attitudes sont défendues : les grands partis de gouvernement (LR, PS) sont plutôt contre le mandat unique, mais pour un encadrement du cumul des mandats. Les autres formations (Modem, EELV, FN) sont quant à elles en faveur du mandat unique pour les parlementaires. Cette fracture est aussi perceptible à travers les rangs des grandes formations où s'engage un clivage générationnel entre d'un côté les trentenaires, les « quadras » et les « quinquas » favorables à cette mesure, et de l'autre, les « quinquas », « sexa » et « septuagénaires » plutôt défavorables à son instauration.

Cela démontre tout l'attrait d'une réforme plus ambitieuse pour notre démocratie. En effet, interdire aux parlementaires d'exercer un tout autre mandat électif ou fonction locale occasionnerait plusieurs retombées démocratiques non négligeables. En premier lieu, cette interdiction serait une réponse aux aspirations citoyennes anciennes dont la jeune génération de député se fait aujourd'hui l'écho. Son incidence impacterait positivement le travail parlementaire de législation et de contrôle en favorisant l'assiduité des parlementaires au sein des commissions et en hémicycle. De même, elle permettrait une meilleure lisibilité dans le cumul des indemnités perçues par le député. Avec la règle « un élu, un mandat », le député ne serait que simple député et ne percevrait dès lors que l'indemnité versée au titre du mandat parlementaire. Le mandat unique constituerait aussi une prévention supplémentaire dans la lutte contre les conflits d'intérêts. D'ailleurs, la *Commission nationale consultative des droits de l'Homme* nous y invite. Dans son *Avis sur la probité de la vie publique*, daté de juin 2013, la Commission affirme que « *dans une large mesure, les atteintes à la probité sont induites par le fonctionnement actuel du monde politique français en ce qu'il repose sur le cumul des mandats et l'absence de règles régissant* a priori *les liens des élus et les décideurs avec les groupes de pression et intérêts économiques. Le cumul de mandats crée, par lui-même, une situation de conflits d'intérêts entre les intérêts des deux ou plusieurs mandats détenus. Il est contraire à l'impératif de désintéressement et d'engagement plein et entier de l'élu au service de ces mandants* »[168]. Pire, il « *contrarie l'exigence de pluralisme et de renouvellement de la représentation* »[169].

C'est là un des bénéfices attendus du mandat parlementaire unique : il participerait à la modernisation de notre vie politique, il ouvrirait les scènes politiques nationale et locales ainsi

168 CNCDH, « Avis sur la probité de la vie publique », 27 juin 2013, § 14, p. 4 : <*www.cncdh.fr/sites/default/files/13.06.27_avis_sur_la_probite_de_la_vie_publique.pdf*>.

169 *Ibid*.

BY-NC-ND

que les responsabilités qui leur sont attachées à un nouveau public. L'exigence de pluralisme, de diversité sociale, bref une meilleure représentativité des Français, peut légitimement être escomptée.

En définitive, alors qu'elle était jugée « *pas pertinent*[e] »[170] par le Gouvernement en 2013, cette mesure, plébiscitée par l'ensemble de la population, répondrait amplement aux exigences d'un système représentatif moderne, même si elle entrerait en rupture avec les pratiques anciennes acquises par nos élus au cours de la V^e^ République.

Concernant la mise en œuvre du mandat parlementaire unique, elle relève de la loi organique. L'art. LO. 141 C.élec., rédigé ainsi : « Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris… », serait modifié comme suit : « Le mandat de député est incompatible avec la fonction de conseiller … »

Quant à son entrée en vigueur, il paraît pertinent de prévoir un échelonnement. La réforme s'appliquerait ainsi au fur et à mesure des prochaines élections municipales, cantonales et régionales. Le député élu lors de ces scrutins, se trouvant dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article LO. 141 C.élec., serait tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat qu'il détenait antérieurement.

§ 2 - Des conditions de recrutement trop souples ?

Plus généralement, ces conditions de candidature suffisent-elles ? Depuis plusieurs années, l'image du député (et du Parlement) est entachée par les dérives et les comportements surannés de certains élus. Or, cela participe à la décrédibilisation de nos représentants ainsi qu'à la perte de confiance que les Français leur portent. C'est pourquoi des recommandations peuvent être émises afin d'enrichir le débat sur la rénovation du système représentatif et l'image du député.

En vertu du principe d'éligibilité universelle, toute personne peut présenter sa candidature à la fonction de député. Sous réserve de répondre aux conditions légales précédentes, aucune condition supplémentaire d'intelligence ou de capacité n'est exigée par la loi. Ainsi, alors que l'activité parlementaire consiste à agir en matière de législation, de contrôle

170 Étude d'impact *in* Projet de loi org. n° 885, *préc*., p. 11.

BY-NC-ND

du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, la loi ne requiert aucune condition d'aptitude juridique ou économique. Or, l'absence de formation, notamment juridique, peut constituer un handicap pour le nouvel élu et le pénaliser dans le bon exercice de son mandat. Ancienne députée socialiste, Monique Boulestin le reconnaît : « *L'absence de formation juridique ne m'a pas pénalisée, mais elle m'a manqué. Nombreux sont ceux qui, comme moi, trouveraient appréciable que l'Assemblée nationale prévoie une formation juridique en début de mandat* »[171]. Sa collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont fait partie de ceux-là. « *Il ne serait pas stupide d'instaurer une formation juridique. Pour ma part, j'ai regretté de ne pas avoir fait de droit... J'ai la chance de ne pas avoir fait Science Po et l'ENA, mais j'ai eu la malchance de ne pas avoir fait Science Po et l'ENA. J'ai eu la chance, car cela m'a donné l'indépendance de fonctionnement, je n'ai pas été formatée, je me suis construite dans les mandats. Mais j'ai eu des lacunes, ce qui m'a contraint à m'entourer de personnes qui étaient davantage compétentes* »[172]. Cette carence est d'autant plus perceptible à l'aune des modalités de recrutement du nouveau parti LREM où la moitié des candidats est issue de la société civile et beaucoup n'ont aucune expérience politique.

C'est là un premier point auquel il peut être remédié facilement. Pour des raisons évidentes de capacité d'organisation, cette formation ne pourrait intervenir qu'une fois l'élection effectuée. On imagine mal en effet organiser une formation pour plus de 6.500 candidats[173] alors qu'ils ne seront que 577 à être élus. Dès lors, celle-ci ne concernerait que les députés et non les candidats.

À l'instar du droit à la formation des élus locaux[174], l'Assemblée nationale pourrait instaurer pour chaque député un droit individuel à suivre une formation adaptée à ses besoins. Actuellement, il ne dispose que d'un droit à la formation en informatique ; rien n'est prévu pour le domaine juridique, économique ou un quelconque autre domaine. Concrètement, la formation serait obligatoire pour le député et organisée dès les premiers jours suivant son entrée au Palais Bourbon. Elle concernerait des formations en lien avec l'exercice du mandat, ne serait-ce que pour acquérir les compétences de base nécessaires à la rédaction de la loi et l'évaluation des politiques publiques. De plus, ces compétences pourraient s'avérer essentielles dans la vie

171 Entretien avec Monique Boulestin, députée de la Haute-Vienne (2007-2012), 30 mai 2016.

172 Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, députée socialiste de la Haute-Vienne (1997-2012), sénatrice de la Haute-Vienne (2014-), 13 juin 2016.

173 À titre d'illustration, le nombre de candidats aux élections législatives de 2012 était de 6.591 ; ce chiffre est en nette baisse au regard des précédents scrutins : 7.639 candidats en 2007 et 8.444 en 2002.

174 Art. L. 2123-12 et suiv. CGCT.

BY-NC-ND

personnelle et professionnelle de l'élu. Il pourrait donc être envisagé, au niveau législatif, que l'exercice de ce droit contribue à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat. L'un des effets que cette disposition aurait sur notre institution parlementaire serait de favoriser le renouvellement du personnel politique. La mesure constituerait en effet une garantie à celui ou à celle qui perd son mandat ou qui n'a pas souhaité le renouveler.

En conséquence, étendre à l'Assemblée nationale ce droit à la formation représenterait une véritable condition du bon exercice du mandat de député. En lien direct avec le mandat, ce droit faciliterait son exercice et améliorerait l'efficacité du député dans son activité de législation et d'évaluation.

L'image du député serait également améliorée si son recrutement était soumis à l'une des aspirations des Français : l'exigence d'exemplarité dans la vie publique.

Avec les périodes de difficultés économiques et sociales que traverse la France, les réactions citoyennes négatives à l'égard des parlementaires s'intensifient. Or, pour qu'une démocratie soit pleinement représentative, il est important que les citoyens nourrissent un fort rapport de confiance envers leurs élus. Sans cela, c'est leur légitimité qui est affectée. René Dosière (SRC) l'illustre ainsi : « *Quand la situation économique se dégrade, quand la vie devient difficile pour beaucoup, la confiance des citoyens envers leurs élus diminue, voire disparaît. Cela n'est pas nouveau, puisqu'en 1851 déjà, le peuple de Paris affamé a refusé de soutenir les parlementaires opposés au coup d'État de Napoléon III, comme le rappelle le récit de la mort héroïque du député Baudin. C'est également le cas dans la France contemporaine, où la persistance d'un chômage de masse rend insupportables les liaisons dangereuses de quelques responsables publics avec l'argent – qu'il s'agisse de corruption, de fraude, de mélange des genres, de rémunérations ou de dépenses excessives. La multiplicité des enquêtes médiatiques et judiciaires a toujours rendu nécessaires des améliorations législatives* »[175].

C'est dans cet objectif d'amélioration que, pour vaincre ou diminuer le syndrome du « tous pourris » qui prédomine, il apparaît nécessaire de renforcer l'exigence d'exemplarité.

175 Ass. Nat., 2e séance du 25 juin 2013, p. 6980.

BY-NC-ND

Mais qu'implique cette exigence pour le député ? Il semble raisonnable d'affirmer avec Emmanuelle Deschamps que « *appliquées aux membres du Parlement et du Gouvernement, les consignes pour un État exemplaire sonnent comme* un appel à la modestie, à la simplicité et à la probité *: ils doivent être irréprochables, insoupçonnables de tirer privilège, profit ou avantage dans le fait de servir l'État, alors qu'avec l'accentuation de la crise économique, une grande partie de la France connaît la rigueur et l'austérité. Au nom de l'image de marque, des finances de l'État, du caractère dégradé et de l'attente des citoyens vis-à-vis de leurs représentants, les membres du Gouvernement et du Parlement doivent éviter des comportements dispendieux, ostentatoires, voire intéressés* »[176]. Malheureusement, les récentes révélations sous la 14e Législature, concernant Jérôme Cahuzac ou Thomas Thévenoud[177], ont renforcé l'antiparlementarisme et la défiance des Français vis-à-vis de leurs élus.

Les parlementaires ont pris conscience de cette aspiration des Français à plus de probité et d'éthique dans la vie publique. Par exemple, au Sénat, une proposition de loi organique prévoit que « *dès son entrée en fonction, un député transmet à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Politique une déclaration sur l'honneur certifiant qu'il a rempli ses obligations fiscales et sociales* »[178]. À l'Assemblée nationale, une proposition évoque la fourniture d'un « *certificat de régularité des comptes* »[179]. Selon son auteur, le député LR Pierre Morel-À-L'Huissier, « *cette proposition de loi vise à renforcer la transparence fiscale et les sanctions en cas de fraude fiscale commise par un parlementaire. Il est nécessaire que nous passions d'un système déclaratif – basé sur les déclarations d'intérêts et de patrimoine des parlementaires – à un système de contrôle !* »[180]. Par ces textes, se fait jour un contrôle de la fiscalité de nos élus. Il est devenu une priorité pour eux afin de renouer avec l'opinion.

Toutefois, s'il faut partager ce constat, la solution apportée par ces élus est en partie contestable. En effet, la réflexion ne devrait pas s'organiser autour d'un contrôle *a posteriori*,

176 DESCHAMPS E., « L'état exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *RFAP,* 2012/3, n° 143, p. 831 ; souligné par nous.

177 Il est ici fait référence aux affaires concernant Jérôme Cahuzac, député socialiste devenu ministre du budget qui a dû quitter le Gouvernement pour cause de fraude fiscale, et Thomas Thévenoud, député socialiste devenu secrétaire d'État chargé du commerce extérieur a lui aussi dû quitter le Gouvernement pour raison de plusieurs impayés et de « phobie administrative ».

178 Prop. de loi org. renforçant les sanctions en cas de fraude fiscale commise par un parlementaire, n° 12, *Sénat*, 10 octobre 2014.

179 Prop. de loi visant à la création d'une certificat obligatoire de régularité fiscale pour tous les parlementaires, 14e Lég., n° 2315, *Ass. Nat.*, 22 octobre 2014.

180 Site internet de Pierre Morel-À-L'Huissier, « Pierre Morel-À-L'Huissier demande la création d'un certificat obligatoire de régularité fiscale pour tous les parlementaires », 14 octobre 2014.

BY-NC-ND

comme c'est le cas aujourd'hui[181] ou avec ces deux textes, car ce mécanisme n'empêche pas les manquements du député. Et, une fois que le manquement est causé par un élu de la Nation, il choque davantage les citoyens et occasionne le discrédit sur l'ensemble des représentants de la Nation, en plus de constituer un grave préjudice à l'image et à la dignité de l'Assemblée. C'est pourquoi le moment du contrôle ne devrait pas être postérieur à l'élection.

Il est donc proposé d'établir un système de contrôle *a priori* des candidats à la députation. Cette « barrière » à l'entrée de l'assemblée, véritable dispositif de prévention, est soutenue par la *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*[182] et le *Déontologue de l'Assemblée nationale*, le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien[183]. Une proposition de loi a également été déposée, en toute fin de législature, par Sylvain Berrios (LR), afin qu'« *un quitus fiscal délivré par l'administration fiscale* [soit exigé de] *toute personne qui demandera à ce que lui soit confiées des responsabilités électives locales ou nationales, et* (…) *de représenter ses concitoyens dans la défense de l'intérêt général* »[184]. Un tel dispositif aurait pour objet de vérifier que la situation, notamment fiscale et patrimoniale, des candidats à la députation soit en conformité avec « l'image de marque » de l'institution parlementaire et l'image que doit endosser un représentant élu de la Nation tout entière : un élu digne, exemplaire et redevable d'aucun impôt.

Afin de s'assurer que les candidats aient bien satisfait à leurs obligations, un contrôle par l'administration fiscale pourrait leur être préalablement imposé. À la fin de ce contrôle, un « certificat de régularité des comptes » leur serait donné afin de garantir que le postulant a rempli ses obligations fiscales et sociales.

Un tel contrôle impliquerait qu'un délai, même court, soit institué avant la date d'investiture du parti. Ainsi, en cas d'irrégularité ou de doutes sérieux, le postulant et le parti en seraient immédiatement informés. La rapidité de la diffusion de l'information permettra au parti de procéder au dépôt d'une nouvelle candidature, qui fera elle-même l'objet d'un

---

181 Loi org. n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16824 ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16829.

182 HATVP, *Renouer la confiance publique – Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La Documentation française, 2015, pp. 26-29.

183 Interrogé à ce sujet par *Médiapart*, le Déontologue s'est prononcé en faveur d'un tel dispositif. Voir son intervention *in* « Le déontologue de l'Assemblée préconise un "certificat fiscal" pour les députés », *Mediapart.fr*, 23 septembre 2014.

184 Prop. de loi visant à rendre impossible le dépôt de candidature à une élection à toute personne n'étant pas en règle avec l'administration fiscale, 14e Lég., n° 4633, *Ass. Nat.*, 10 mai 2017.

BY-NC-ND

contrôle ; le tout avant le dépôt en Préfecture des déclarations de candidatures à l'Assemblée nationale, pour le premier tour de scrutin, à partir du quatrième lundi qui précède le jour de l'élection, conformément à l'art. R. 98 C.élec.

Il semble important, pour renouer avec la confiance des Français, d'établir un tel contrôle *a priori*, où le doute bénéficie non pas au candidat, mais à la Nation. Ce dispositif préventif permettra de s'assurer de la régularité de la situation fiscale des candidats à la représentation nationale. Il présente ainsi une meilleure garantie de probité et d'intégrité des députés que la délivrance d'un bordereau de situation fiscale dans le mois suivant la date de leur élection[185].

Plus encore, l'exigence d'exemplarité doit aller au-delà du simple contrôle *a priori* des manquements aux obligations fiscales des candidats à la députation. En effet, un autre domaine heurte la sensibilité des Français : ils désapprouvent les candidats ayant des démêlés avec la justice.

Une décision majeure de la *Commission nationale d'investiture* du parti LR aux élections législatives de 2017 servira d'illustration. L'investiture de Patrick Balkany pour la 5e circonscription des Hauts-de-Seine, visé par quatre mises en examen pour fraude fiscale, blanchiment de fraude fiscale, corruption passive et déclaration mensongère de patrimoine[186]. Celle-ci a fait l'objet d'une forte mobilisation de la société civile[187] et de la classe politique, occasionnant son retrait. Bruno le Maire (LR) a ainsi pu déclarer qu'« *il y a des investitures que je regrette. Je regrette l'investiture de Patrick Balkany dans les Hauts-de-Seine, je pense que c'est vraiment la vieille politique* »[188]. François Fillon (LR) a affirmé qu'il fallait « *regarder les investitures en fonction notamment de l'efficacité électorale et* en fonction de critères éthiques. (...) *Il y a des interrogations que vous savez* [sur P. Balkany]. *Je pense que pour rétablir l'autorité de l'État, il faut que les dirigeants politiques soient irréprochables. On ne peut pas*

185 Art. 4 de la Loi org. n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique**,** *JORF* du 16 septembre 2017, texte n° 1.

186 « Législatives : après Balkany, Les Républicains ont choisi d'investir Georges Tron », *LePoint.fr*, 23 juin 2016.

187 Une pétition en ligne demandant le retrait de Patrick Balkany a même atteint 125.658 signatures : <*www.change.org*>.

188 « Législatives : contrairement à Juppé et Fillon, Le Maire ne "remettra pas en cause" les investitures s'il gagne la primaire », *LeLab.Europe1.fr*, 27 juin 2016.

BY-NC-ND

demander aux Français d'appliquer la loi quand les dirigeants ne l'appliquent pas eux-mêmes. Les gens qui ne paient pas leurs impôts, qui ont des comptes à l'étranger qui ne sont pas déclarés ou ceux qui ont des affaires dans tous les sens, ils ne devraient pas pouvoir accéder aux responsabilités au sommet de l'État, sinon il n'est pas possible de rétablir l'autorité de l'État »[189].

C'est pourquoi certains parlementaires ont proposé d'interdire l'accès à la députation à toute personne ne disposant pas d'un casier judiciaire vierge[190]. De prime abord, cette mesure paraît intéressante pour redonner confiance aux citoyens dans leurs élus. Même si, en réalité, il serait plus simple que les partis n'investissent aucune personne ayant un casier judiciaire. Quoi qu'il en soit, cette proposition fait l'objet de débats et reçoit un accueil chaleureux de la part des Français.

Seulement, il existe un doute sérieux sur la constitutionnalité d'une telle disposition. Au regard de l'art. 8 DDHC, aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », l'interdiction serait assimilable à une peine automatique. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de déclarer l'inconstitutionnalité de l'interdiction d'inscription sur les listes électorales des personnes condamnées à un certain nombre d'infractions. Il a jugé que l'interdiction « *constitue une sanction ayant le caractère d'une punition* »[191], dans la mesure où elle « *vise notamment à réprimer plus sévèrement certains faits lorsqu'ils sont commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public* »[192]. Il a également considéré que « *cette peine privative de l'exercice du droit de suffrage est attachée de plein droit à diverses condamnations pénales sans que le juge qui décide de ces mesures ait*

---

189 Extrait de l'émission « Le Grand rendez-vous », *Europe1.fr*, 26 juin 2016, 35 min 38 : <*www.europe1.fr/emissions/le-grand-rendez-vous/le-grand-rendez-vous-francois-fillon-2782600*>.

190 En ce sens, voir Prop. de loi org. visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, n° 45, *Sénat*, 18 octobre 2016 ; Prop. de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, n° 45, *Sénat*, 18 octobre 2016 ; Prop. de loi org. visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 14e Lég., n° 4291, *Ass. Nat.*, 7 décembre 2016. Cette dernière Prop. de loi org., n° 4291, a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 1er février 2017 (TA n° 902). Lire l'entretien du rapporteur SER du texte, Fanny Dombre-Coste : « Une loi "casier judiciaire vierge" pour "en finir avec le sentiment d'impunité" des élus », *LCP.fr*, 23 janvier 2017. – Cette interdiction figurait enfin dans le programme présidentiel de Emmanuel Macron, in *Programme pour 2017, « Vie politique et vie publique »*.

191 Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, cons. 5.

192 *Ibid*.

BY-NC-ND

à la prononcer expressément » et qu'il « *ne peut davantage en faire varier la durée* »[193]. D'après cette jurisprudence, il apparaît clairement que l'exigence d'un casier judiciaire vierge entre en totale contradiction avec le principe de nécessité et d'individualisation des peines visé à l'art. 8 de la Déclaration.

Afin de contourner cette automaticité, les Sages invitent à recourir à une peine complémentaire d'inéligibilité. « *Le principe d'individualisation des peines qui découle de cet art. 8 implique que la peine emportant l'interdiction d'être inscrit sur une liste électorale et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective qui en résulte ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* »[194]. Autrement dit, la peine d'inéligibilité doit être prononcée par le juge, qui en modulera la durée. À moins que, par une décision spécialement motivée, il écarte expressément le prononcé de cette peine en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Dans la perspective de renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants, une telle peine complémentaire d'inéligibilité pourrait être créée pour les personnes ne remplissant plus les conditions de moralité essentielles à l'exercice d'un mandat public.

C'est d'ailleurs ce qu'a récemment prescrit la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique[195]. En effet, son art. 1er introduit dans le code pénal un art. 131-26-2, qui prévoit une peine complémentaire d'inéligibilité d'une durée maximale de 10 ans pour l'ensemble des crimes et certains délits d'une particulière gravité, ainsi que les délits révélant des manquements à l'exigence de probité ou portant atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement du système électoral. Il renvoie aux délits suivants : atteintes à l'intégrité de la personne, agressions sexuelles, harcèlement moral, discriminations, escroquerie, abus de confiance, actes de terrorisme, atteintes à la confiance publique, manquements au devoir de probité, atteintes à l'administration publique, atteintes à l'action de la justice, fraude électorale, financement illégal de la vie politique, fraude fiscale, atteintes à la

193 *Ibid*.

194 *Ibid*., cons. 4.

195 Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique**,** *JORF* du 16 septembre 2017, texte n° 2.

BY-NC-ND

transparence des marchés, recel, blanchiment, participation à une association de malfaiteurs, *etc*…

En revanche, la peine d'inéligibilité n'est pas applicable à certains délits de presse. Le Conseil constitutionnel a, en effet, déclaré contraire à la Constitution le 13° du paragraphe II de cet article, qui permettait de réprimer l'apologie ou la contestation de certains crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage ou crimes de guerre, la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard de personnes à raison de leur origine, de leur appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, ainsi que la diffamation et l'injure publiques à raison des mêmes critères.
Le Conseil a rappelé, tout d'abord, qu'en matière de liberté d'expression, le législateur peut réprimer l'exercice de cette liberté s'il est porté atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Il a souligné, ensuite, que cette liberté est « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* »[196] et qu'elle « *revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales* »[197]. Dès lors, les atteintes portées à l'exercice de cette liberté « *doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »[198] par le législateur. Sur ce fondement, il a jugé que « *pour condamnables que soient les abus dans la liberté d'expression visés par ces dispositions, en prévoyant l'inéligibilité obligatoire de leur auteur, le législateur a porté à la liberté d'expression une atteinte disproportionnée* »[199]. En censurant cette atteinte inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel inscrit cette décision dans la pleine continuité de sa jurisprudence en matière de protection de la liberté d'expression[200].

Comme il vient d'être observé, les conditions d'éligibilité pour devenir député sont d'un point de vue juridique d'une relative souplesse. Toutefois, pour augmenter ses chances d'être élu, le candidat doit répondre à certains critères politiques.

196 Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, cons. 12.
197 *Ibid*., cons. 13.
198 *Ibid*., cons. 12.
199 *Ibid*., cons. 13.
200 Voir nota. Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, cons. 5 et 6 ; Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, cons. 193 à 197.

BY-NC-ND

Section 2 - Une liberté apparente

Parallèlement aux conditions légales que doit nécessairement remplir le postulant, il ressort de la pratique politique que l'accès à la députation est sujet à deux conditions supplémentaires. D'une part, le candidat doit être investi ou soutenu par un parti politique (**§ 1**) ; et, d'autre part, il doit présenter un *curriculum vitae* politique digne d'intérêt (**§ 2**).

§ 1 - La forte implication des partis politiques

Depuis la fin du XIX^{e} siècle, la fortune ou la notoriété d'un notable local ne suffit plus pour être élu. Pour augmenter ses chances, le candidat doit appartenir à une formation politique. À défaut d'affiliation à un parti, la pratique montre qu'il n'a aucune chance d'être élu. Avec la V^{e} République, la nécessité de disposer d'une étiquette partisane s'est accentuée, renforçant ainsi son influence dans la vie politique : « *tandis que* [les partis] *de la IV^{e} République étaient, pour nombre d'entre eux, de simples rassemblements d'ambitions, indisciplinés, faiblement organisés et structurés, sans véritable influence hors le Parlement, c'est la V^{e} République qui a généralisé les formations solides, identifiées, hors desquelles il y a peu de survies durables* »[201]. Quelles sont leurs implications ?

La première implication des partis découle de leur signification[202]. Dans son ouvrage *De la doctrine politique*, Benjamin Constant donne du parti politique la définition suivante : il s'agit d'« *une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique* »[203]. Cette définition présente l'inconvénient d'être trop succincte, dépassée, car datant de 1816, et use du terme « doctrine » alors qu'on lui préférerait celui d'« idéologie ». En revanche, celle donnée par le Doyen Vedel recouvre davantage ce que l'on entend par parti politique à l'époque moderne. Il est justement fait référence à un « *groupement de citoyens qui sont d'accord sur un certain nombre d'idées et sur un programme d'action dont ils s'efforcent d'amener la réalisation notamment en faisant élire des candidats aux élections* »[204]. Là est donc l'objet des formations politiques : elles concourent à l'expression du suffrage universel ; une vocation qui a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle, puisqu'elle est visée à l'art. 4 de la Constitution de 1958. De plus, les partis participent à la représentation du peuple en ce qu'ils proposent des hommes et femmes qui, par les élections, s'attacheront à incarner les opinions

201 CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, 2011, § 25, p. 53.
202 Pour une étude généralisée, lire OFFERLÉ M., *Les partis politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2012.
203 CONSTANT B., *De la doctrine politique qui peut réunir les partis en France*, Delaunay, 1816, p. 5.
204 VEDEL G., *op. cit.*, p. 156.

BY-NC-ND

politiques des citoyens, quel que soit le niveau de représentation. Ainsi, peut-on dire comme Alexandre Viala que « *les partis politiques donnent corps à la représentation* »[205].

La deuxième implication des partis politiques transparaît à travers la désignation des candidats. En effet, « *la désignation des candidats aux élections a toujours été une activité essentielle des partis politiques* »[206]. Aussi, tous les partis se dotent de clauses statutaires, mais chacun est libre de déterminer les mécanismes de désignation[207].

On distingue ainsi, les partis dont la désignation revient aux instances nationales, et ceux qui la confient aux instances locales. Les partis de droite et du centre appartiennent à cette première catégorie. LR[208], UDI[209] et NC[210] confient à une commission d'investiture la tâche de proposer une liste de noms au Bureau exécutif du parti, afin qu'il se détermine sur chacun d'eux en fonction de son parcours politique et de son travail au sein du parti. Une fois que le Bureau s'est prononcé sur les propositions de la Commission, les investitures accordées s'imposent aux adhérents. Le candidat investi reçoit alors l'étiquette du parti et sera pleinement soutenu par lui lors de l'élection. Les adhérents de la circonscription se retrouvent donc exclus dans la désignation de leur candidat à la députation. En revanche, les partis de gauche et écologiste[211] se caractérisent par la forte participation des adhérents des fédérations locales. Le PS[212], par exemple, se distingue en ce qu'il organise localement des « primaires internes » entre les candidats. Les adhérents se prononcent sur les candidatures à la majorité absolue ; si aucun candidat n'a obtenu cette majorité, il est procédé à un second tour de scrutin, auquel peuvent se présenter les deux candidats arrivés en tête au premier tour. À l'issue de ce scrutin, le vainqueur sera investi par le parti pour l'élection législative[213]. Le PCF, lui, procède à un appel à

---

205 VIALA A., « La représentation par les partis politiques », *in* MÉLIN-SOUCRAMANIEN F. et *alii.*, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & Commentaires », 2008, p. 57.

206 MASCLET J-C., *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e^ République*, Thèse, Paris I, LGDJ, 1979, p. 23, et plus largement pp. 23-50.

207 *Ibid*., pp. 34-42.

208 Art. 44 des Statuts du parti LR, adopté le 29 mai 2015.

209 Art. 16 des Statuts du parti UDI, adopté le 7 février 2015.

210 Art. 14 des Statuts du parti NC, adopté le 24 juin 2014.

211 Art. III.2.3 du Règlement intérieur d'EELV, adopté le 11 juin 2016.

212 Art. 5.2.2 du Règlement intérieur du PS, mis à jour après le Congrès de Poitiers des 5-7 juin 2015.

213 Grand témoin de l'action du PS en Limousin, et longtemps élu socialiste lui-même, Robert Savy écrit : « *Le poids de l'électorat socialiste était tel, en Haute-Vienne, qu'il était évident que le candidat désigné par le PS serait élu. De ce fait, le choix de l'élu ne résultait pas du vote des électeurs, mais de la désignation du candidat à l'intérieur du Parti. Cette désignation est, officiellement, démocratique : c'est le vote libre des militants qui départage -parfois- les aspirants à un mandat, ou ratifie -le plus souvent- le choix de l'appareil fédéral ou national du Parti* ». Il ajoute : « *Les élections à l'Assemblée nationale ayant lieu au scrutin uninominal dans le cadre d'une circonscription infra départementale, c'est l'appareil du Parti dans le département qui contrôle le processus de*

BY-NC-ND

candidatures. Les adhérents de chaque instance locale élisent un candidat pour les représenter ; celui-ci sera ensuite validé par le Conseil national[214].

Deux procédés de désignation sont donc à l'œuvre : le premier est secret, fermé aux adhérents et la décision revient aux seules instances nationales ; alors que le second est transparent, ouvert à la base militante et l'adhérent détient le choix du candidat entre son vote. On retrouve ici la dichotomie établie notamment par Maurice Duverger entre les partis de cadres ou de notables (droite et centre) et les partis de masses ou de militants (gauche). Dans les partis de cadres, l'adhérent n'a pas voix au chapitre. Selon Maurice Duverger, « *créé à partir d'un groupe parlementaire, le pouvoir appartient à ce dernier appuyé sur des réseaux notabiliaires. Des notables influents, d'abord, dont le nom, le prestige, ou le rayonnement serviront de caution aux candidats et lui gagneront des voix ; des notables techniciens, ensuite, qui connaissent l'art de manier les électeurs et d'organiser une campagne ; des notables financiers, enfin, qui apportent le nerf de la guerre* »[215]. C'est donc le parti qui recrute les futurs députés. En revanche, dans les partis de masses, ce sont les adhérents des instances locales qui investissent leurs candidats. Car, « *les adhérents sont la matière même du parti, la substance de son action* »[216]. En faisant appel à eux, le parti de masses se veut être très partisan. Ce mode de désignation est d'autant plus intéressant qu'il présente une forte propension à légitimer le candidat grâce aux adhérents et aux militants. De même, il tend à renforcer l'action du député dans l'exercice de son mandat. En outre, grâce à cette légitimité militante, les adhérents et militants ont le pouvoir de déterminer l'orientation politique du parti, de renouveler le personnel politique, d'améliorer sa représentativité, et faire émerger de nouveaux talents.

La désignation des candidats obéit aussi à des règles politiques. L'une d'elles est l'existence d'un accord ou d'une alliance électorale entre formations politiques[217]. Dans ce cadre, les partis vont se répartir les circonscriptions. Dans les faits, des circonscriptions vont être réservées à l'une des formations cosignataires [218]. Dès lors, cet accord exclut toute

désignation. Si tout se passe bien, il n'y a qu'un candidat par circonscriptions et on peut sans risque faire voter les militants : c'est le cas le plus fréquent. Mais c'est avant cette candidature unique que le choix du candidat se fait, sans vote et sans intervention des militants », *in* SAVY R., *Le crépuscule des socialistes en Haute-Vienne. Témoignage 1971-2016*, Geste Éditions, 2016, pp. 268-269 et p. 270.

214 Art. 19.1 et 19.2 des Statuts du PCF, adopté le 1er décembre 2005.

215 DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 1951, p. 121.

216 *Ibid*. p. 120.

217 MASCLET J-C., Thèse *cit*., pp. 43-49.

218 Par exemple, pour les élections législatives de 2012, le PS et EELV ont passé un accord, le premier réservant près de 60 circonscriptions au second. De même, le PS avait-il passé un accord avec le PRG pour

BY-NC-ND

possibilité pour un candidat d'une formation alliée de se présenter et demander l'investiture de celle-ci. Sur le terrain, ces accords font régulièrement l'objet de contestations au niveau local. On peut le comprendre aisément puisque les décisions sont prises par les instances nationales, sans aucune consultation des élus ou des adhérents de la circonscription ; un territoire qui se retrouve bien souvent avec un candidat « parachuté » et inconnu. Sur la base de ces accords, les politiques d'attribution des territoires qui trahissent la démocratie locale, la notion même de représentativité, et le droit pour chaque militant de voir ses idées défendues par son parti dans le cadre de cette élection législative peuvent être dénoncées avec véhémence.

Ensuite, l'existence de primaires citoyennes pour la désignation du candidat à la Présidence de la République peut venir contrarier des candidats à la candidature à la députation. En effet, donner les investitures avant la date de la primaire favorisera des candidats proches du dirigeant du parti en place ; en revanche, les investitures post-primaires prendront en compte le résultat des primaires, et ainsi le candidat à la présidence disposera de candidats à la députation proches de ses idées. En 2011, le PS a dû faire face à cette situation où les investitures de certains « aubrystes » ont été remises en cause par des « hollandais », après la victoire de François Hollande à la primaire citoyenne. En 2016, le parti LR a vécu cette même situation : Nicolas Sarkozy, alors président du parti et candidat officieux à la primaire, souhaita investir l'ensemble des candidats avant les primaires de novembre, mais ses concurrents à la primaire (F. Fillon, B. Le Maire, A. Juppé...) se prononcèrent pour des investitures post-primaires. Là encore, l'enjeu était important : s'assurer d'une certaine loyauté à leur égard.

Enfin, lorsqu'un député sortant souhaite renouveler son mandat, sa désignation est soumise à un examen de loyauté. Les instances nationales vont scruter l'ensemble de son activité parlementaire de législation et de contrôle. Seront particulièrement observés les votes des lois de finances, des textes majeurs de la législature, le dépôt de motion de censure à l'égard du Gouvernement... Au cours de la 14e législature, le cas s'est posé pour les députés socialistes dits « frondeurs » signataires des motions de censure à l'égard du Gouvernement Valls, lors des votes de la loi travail, dite « El-Khomri ». Devaient-ils ou non être réinvestis ? La réponse apportée par le député Christophe Caresche, ami très proche de Manuel Valls, fut sans détour : les députés frondeurs « *ont évidemment la possibilité de voter une motion, c'est la logique du 49.3. S'ils étaient amenés à la voter, ils seraient exclus du PS et ne pourraient pas se présenter*

35 circonscriptions. Pour les législatives de 2017, l'accord entre LR et UDI réservait 96 circonscriptions au parti centriste.

BY-NC-ND

aux prochaines élections au nom du Parti socialiste. C'est extrêmement clair, extrêmement net. Il n'y a pas de débat sur cette question et il n'y en aura pas »[219].

En outre, certains rapports conflictuels avec le parti peuvent l'amener à ne pas investir un député sortant. C'est ce qui est arrivé à René Dosière. Il témoigne : « *Aux élections législatives de 2007, la fédération socialiste de l'Aisne refuse de m'investir et soutient un vice-président du conseil général. Détenant mon mandat de la confiance populaire, je décide de me représenter, ce qui me vaut d'être exclu du PS dont le candidat est éliminé au 1er tour. Je suis réélu avec 56,3 % des suffrages. Aux élections législatives de 2012, rebelote ! Le PS soutient le même candidat qu'en 2007 alors que le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, appuie ma candidature. Battu au 1er tour, le candidat officiel du PS décide de se maintenir au 2nd tour, au risque de favoriser la droite. En conséquence, la direction nationale du PS lui retire son soutien "sans pour autant l'exclure". Au 2nd tour, je deviens le candidat du PS et je suis élu avec 42,2 % des voix dans le cadre d'une triangulaire* »[220].

La troisième implication des partis politiques transparaît au travers des avantages qu'ils procurent aux candidats, une fois que ceux-ci sont investis. L'un de ces avantages est financier[221]. Dans le cadre de la campagne électorale, le candidat est souvent le premier contributeur au financement de ses frais de campagne. Mais il peut solliciter l'aide financière de son parti, notamment pour prendre en charge ses dépenses de logistique et de communication électorale. Parmi ces dépenses de logistique ou d'intendance électorale[222], il faut relever les dépenses de formation et documentation des candidats, les frais engendrés par le local de campagne, les frais d'équipement et de matériel servant à la campagne, les frais de restauration à l'occasion de dîners-débats avec les électeurs, l'ensemble des coûts liés aux réunions publiques, le coût des personnes chargées d'assurer la sécurité du candidat, et les frais de transports et de déplacements au sein de la circonscription. D'autre part, sont identifiés comme relevant des dépenses de communication[223], les coûts de propagande (tracts, affiches, journaux de campagne, clip vidéo, recours à une société de conseil...), les coûts de fonctionnement du site internet de campagne, ou encore le financement de sondages d'opinion. L'avantage

---

219 « Christophe Caresche prévient que les députés PS qui voteraient la motion de censure de la droite seraient exclus du parti », *LeLab.Europe1.fr*, 10 mai 2016.

220 Site internet de René Dosière, « Enfant de l'Aisne », 24 mars 2007.

221 MASCLET J-C., Thèse *cit.*, pp. 52-64.

222 BIROSTE D., *Financement et transparence de la vie politique*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2015, §§ 91-102, pp. 65-78.

223 *Ibid*., §§ 79-90, pp. 60-65.

BY-NC-ND

financier est donc non négligeable pour le candidat. Pourtant, il doit être observé avec méfiance tant il peut être un moyen de dépendance et de pression du parti sur le candidat devenu député dans l'exercice de son mandat.

L'étiquette partisane confère enfin une crédibilité et une visibilité au candidat, tant à l'égard des médias traditionnels et des réseaux sociaux que des électeurs, en particulier ceux qui votent pour un parti politique et un programme et non pour une personnalité. Deux éléments qui, au moment de la campagne électorale, font défaut au candidat sans étiquette partisane.

Une dernière implication des partis politiques est à l'œuvre dans l'hypothèse d'une triangulaire ou d'une quadrangulaire. Dans ce cas, plusieurs candidats ayant obtenu plus de 12,5 % des suffrages inscrits au premier tour des élections législatives sont en lice pour le second tour[224]. Mais les partis peuvent retirer leurs candidats en cas d'accord de désistement. En 2012, sur les 46 circonscriptions faisant l'objet d'une triangulaire FN/UMP/PS, douze ont connu un tel accord. Les états-majors des partis des candidats les moins bien placés ont désisté leurs candidats au profit du candidat le mieux placé pour « faire barrage » au parti adverse. Ces décisions sont souvent prises sur des considérations locales, en fonction de la personnalité du candidat, ou sur simple considération politique et la volonté de « faire barrage » à la gauche ou à la droite. Ainsi, dans la 2e circonscription des Pyrénées-Orientales, la candidate FN Irina Kortanek s'est désistée au second tour au profit de Fernand Siré, député UMP sortant. Louis Aliot, n° 2 du FN a justifié cette position comme suit : « *dans le cas particulier, en raison du contexte local, du risque de voir la gauche l'emporter dans une circonscription ancrée à droite, en raison de la personnalité du candidat UMP* (...) *nous avons décidé de retirer la candidature d'Irina Kortanek, sans aucune contrepartie.* (...) *Fernand Siré est le seul parlementaire à avoir déposé une proposition de loi sur la moralisation de la vie publique visant à exclure les élus condamnés pour des faits de corruption* »[225], une disposition « *que je trouve intéressante et il ne diabolise pas le FN puisqu'il appelle à une union des droites* »[226].

Les accords de désistement sont pris par les directions des partis. Mais parfois, ce sont des convictions personnelles qui incitent un candidat à défier la ligne dictée par le parti et à se retirer. Ce fut notamment le cas en 2012 dans la 5e circonscription du Vaucluse, où Martine

224 MASCLET J-C., Thèse *cit.*, p. 49.

225 « Pour faire barrage à la gauche, le FN se retire dans la 2e circonscription des Pyrénées-Orientales », *LeMonde.fr,* 12 juin 2012.

226 « Législatives : 34 triangulaires et quelques accrocs aux consignes », *LeMonde.fr*, 13 juin 2012.

BY-NC-ND

Furioli-Beaunier (FN) se retira au profit de Julien Aubert (UMP) contre le candidat PS représenté par Jean-François Lovisolo. Pour elle, les électeurs de la circonscription sont « *majoritairement à droite. Il n'est donc pas normal qu'ils se retrouvent avec un député PS.* [Parce que] *je respecte mes électeurs, je pense qu'ils apprécieront ma démarche* »[227]. Le Bureau exécutif du FN ne partagea pas son appréciation et, après saisine de la Commission de discipline, ordonna son exclusion du parti.

Le candidat sans étiquette partisane est épargné par cette dépendance et par les difficultés d'application des consignes du parti. Dans le même temps, il ne dispose pas des moyens mis à la disposition des candidats par le parti : affiches, tracts, bureaux, collaborateurs, militants, *etc*… S'agissant du financement de la campagne électorale, il ne peut compter que sur son apport personnel, l'apport issu d'emprunts ou encore les dons. Le déséquilibre est ainsi flagrant parmi les candidats à la députation, entre les « encartés » et les « non encartés ». Et cela a des répercussions négatives sur le renouvellement de la vie politique, l'image de la composition sociologique de la France et de la représentation des aspirations des Français.

Pourtant, une étude réalisée en avril 2016[228] a révélé que 80 % des Français se disaient favorables à l'intégration de personnes n'ayant jamais été membres de partis politiques pour renouveler la vie politique. Une autre étude datée de mai 2016[229] a montré que la première impression qu'ont les Français à l'égard des partis politiques, et ce, quelle que soit leur préférence partisane, est le « mensonge ». Ces données traduisent à la fois la défiance des Français envers leur représentation politique et une réelle aspiration démocratique qui ne se concrétise pas dans les urnes.

Cela signifie-t-il qu'il faudrait modifier la législation en vigueur relative au financement des campagnes électorales ? Pas obligatoirement. En effet, augmenter la contribution financière de l'État aux campagnes électorales, par son versant remboursement des dépenses de campagne, dont le seuil est aujourd'hui fixé à 5 % des suffrages, occasionnerait une ouverture trop grande du scrutin, favorisant ainsi les candidatures fantaisistes, sans compter l'augmentation prévisible

227 « Vaucluse : une candidate FN se retire, Marine Le Pen condamne », *NouvelObs.com*, 13 juin 2012.

228 Étude *Harris Interactive* pour *NousCitoyens*, « Le rapprochement des Français à la politique », avril 2016, p. 7.

229 Étude *Harris Interactive* pour *LCP*, « Les partis politiques, quelle utilité et quelle légitimité aujourd'hui ? », mai 2016, pp. 5-7.

BY-NC-ND

du coût financier pour la collectivité. La prétendue avancée démocratique se transformerait alors en une « fausse bonne idée ». Bien plus qu'une modification de la législation, la rénovation du personnel politique passera par une réelle volonté citoyenne : ce n'est qu'en élisant des candidats sans étiquette ou en intervenant directement au sein des partis, en devenant adhérent et en s'engageant politiquement, que le renouvellement pourra s'opérer. La loi ne peut être ici la solution, contrairement à la concrétisation par les électeurs de leurs aspirations démocratiques. La modernisation du statut de l'élu faciliterait sans nul doute l'engagement citoyen, même si l'engouement véhiculé par l'élection de Emmanuel Macron a permis d'élire 190 députés LREM n'ayant jamais eu de mandat électif[230].

§ 2 - Le critère déterminant du cursus honorum

Outre le fait d'être soutenu par un parti politique, le candidat se doit d'avoir une expérience politique au niveau local, régional et/ou national. L'expérience du terrain est en effet un indicateur important sur lequel le parti va se baser pour déterminer ses candidats et maximiser ses chances de victoires électorales.

Quelle que soit l'époque de référence, un constat s'impose universellement : le pouvoir est une source d'attraction pour l'homme. Sous l'Ancien Régime, les hommes luttaient pour accéder à la Cour. Depuis la Révolution, les hommes luttent pour accéder au Parlement. Pour espérer y arriver, ils inscrivent leur action dans une hiérarchie informelle de mandats électifs : le *cursus honorum*.

Député sous la III^e^ République de 1889 à 1922, Louis Barthou donnait un témoignage très juste à ce sujet. Avant de devenir député, « *il y a des étapes : elles ne sont pas obligatoires, mais elles sont assez habituelles*, écrivait-il. *Avant de s'entendre flatter par le titre de :* M. le Député *ou de* M. le Sénateur*, le* Politique *passe par les mandats de conseiller d'arrondissement ou de conseiller général. Il s'y fait la main ou mieux, si l'on pense à l'étrier où il veut monter, il s'y fait le pied. C'est un apprentissage, un essai, un lever de rideau qui précède, renferme et prépare la pièce principale. Quand on est habile, attentif, accessible, familier, empressé, serviable, dévoué, on gagne vite à ce jeu une popularité et une clientèle.* (...) *On se fait connaître* (...) *On fait du bien et on fait du bruit. Peu à peu, on se rend maître de la situation et on passe pour indispensable. On a franchi les limites de son canton : on est* députable*, et que l'occasion*

230 Les candidats LREM ont été choisis selon cinq critères : la probité (casier judiciaire vierge), la parité, le renouvellement (une partie des candidats est issue de la société civile), le pluralisme politique (toutes les sensibilités sont représentées), l'engagement à soutenir le programme présidentiel (le ″Contrat avec la Nation″).

BY-NC-ND

se présente, une occasion longtemps nourrie, caressée, choyée, on est député (...) *vers lequel se tournent les regards et les espoirs, et d'où pleuvent les promesses* »[231].

L'accumulation des mandats électifs devient même une obsession pour l'homme politique afin de s'assurer une éventuelle place dans la hiérarchie de mandats et espérer entrer au Parlement. André Tardieu critiquait cela : son « *obsession de la réélection* »[232] et son « *obsession de l'avancement* »[233]. Pour lui, « *quiconque a conquis un mandat électif aspire, soit pour le fortifier, soit pour le remplacer, à en conquérir un autre. Quiconque a été élu député aspire à devenir sénateur. Quiconque est député ou sénateur aspire à être, en outre, conseiller municipal, maire du chef-lieu, conseiller général, Président de l'Assemblée départementale* (...) *Il ne s'agit que de les cumuler dans un intérêt de personne et de métier* »[234].

Datant respectivement de 1923 et 1937, ces constats s'avèrent être toujours d'actualité. Le *cursus honorum* est en effet si ancré dans la pratique et la tradition politiques qu'il a survécu aux régimes de la III^e^ et de la IV^e^ République. Il s'est même renforcé sous la V^e^ République avec le parlementarisme rationalisé et l'augmentation des fonctions et mandats locaux. C'est là un mode traditionnel de recrutement des députés pour les partis de droite comme de gauche quel que soit le sexe, l'âge ou la notoriété du postulant. Plusieurs élus locaux sont devenus députés grâce à leur cursus politique.

Au PS, René Dosière a ainsi enchainé les expériences politiques locales (1^er^ adjoint au maire de Laon en 1977, puis maire de 1983 à 1989 ; conseiller municipal d'opposition jusqu'en 2001 ; conseiller général de 1993 à 2008 ; président du Conseil régional de Picardie de 1981 à 1983, puis conseiller de 1986 à 1988) avant de devenir député en 1988, puis de 2002 à 2017[235]. Il peut aussi être fait référence à Monique Boulestin, conseillère municipale déléguée de Limoges de 2001 à 2008, vice-présidente du Conseil régional de 2004 à 2007 puis députée de 2007 à 2012. Elle explique la nécessité du cursus comme suit : « *Gravir les échelons, oui, il le faut. À ce niveau-là, c'est obligatoire, car on ne peut pas arriver à l'Assemblée nationale si on n'a pas l'habitude des dossiers. Il faut donc des mandats locaux pour vous mettre le pied à l'étrier... C'est compliqué d'être député. C'est compliqué d'aller au-devant des gens si vous*

231 BARTHOU L., *Le Politique*, Hachette, coll. « Les caractères du temps », 1923, p. 17 ; souligné par l'auteur.
232 TARDIEU A., *op. cit*., p. 33.
233 *Ibid*., p. 35.
234 *Ibid*., p. 27.
235 Site internet de René Dosière, « Enfant de l'Aisne », *préc.* ; DOSIÈRE R., *Le métier d'élu local*, Seuil, 2014, pp. 9-24.

BY-NC-ND

n'êtes pas habitué à rencontrer les "vraies gens" au sein des associations, à prendre la parole en public, à s'adresser à l'Administration, etc... *Vous ne pouvez pas comprendre et vous ne pouvez plus faire la loi ; parce que faire la loi c'est influer directement sur le quotidien des gens. Si vous ne connaissez pas le quotidien des gens, vous vous plantez !* »[236]. Et concède : « *Je n'aurais jamais fait le travail que j'ai fait à l'Assemblée si je n'avais pas gravi tous ces échelons* ». Marie-Françoise Pérol-Dumont revendique elle-aussi être « *très clairement un pur produit de la méritocratie politique. J'ai fait les choses pas à pas : conseillère municipale, conseillère générale, conseillère régionale, députée et aujourd'hui sénatrice. Mon parcours, c'est véritablement un cursus militant à l'intérieur d'une famille politique, le PS, et des mandats acquis petit à petit. C'est cette légitimité là, de l'élu de terrain, de l'élu local qui m'a faite devenir députée* »[237].

À droite, le cursus politique est un aspect important du recrutement. Le profil de François Baroin (LR) en est une illustration. Conseiller municipal en 1989, il est élu député de l'Aube depuis 1993, maire de Troyes depuis 1995 et président de la communauté d'agglomération depuis 2001. Il est également plusieurs fois ministre de 2005 à 2007 puis de 2010 à 2012. En 2014, il devient sénateur de Troyes et président de l'Association des Maires de France. Au mois de novembre 2017, il applique la loi sur le non cumul en mettant un terme à son mandat sénatorial pour se consacrer exclusivement à sa ville de Troyes et à l'AMF.

La filière « militante » est également un mode de recrutement des élus pour les partis. François Baroin a ainsi multiplié les postes à responsabilités au sein de sa famille politique parallèlement à son cursus politique : président de la fédération départementale UMP depuis 2002 ; porte-parole de l'UMP en 2003 ; secrétaire général délégué puis conseiller politique du Président de l'UMP en 2004 ; et membre du bureau politique depuis 2013[238]. Née en 1986, Marine Brenier a une trajectoire similaire. Responsable départementale des jeunes LR en 2008, avant de devenir conseillère municipale de Nice en 2009, puis adjointe au maire en 2014, elle est élue conseillère départementale et présidente des jeunes LR l'année suivante. Bénéficiant de la démission de Christian Estrosi, qui s'est appliqué par anticipation la loi de 2014 sur le non-cumul des mandats, elle est élue députée en mai 2016 et réélue en 2017[239].

236 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*.
237 Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, *préc*.
238 Site internet de l'Assemblée nationale, « Liste des députés dont le mandat est clos : François Baroin ».
239 Site internet de Marine Brenier, « Mon parcours ».

BY-NC-ND

Au FN, Marion Maréchal-Le Pen, est devenue députée en 2012 après avoir été membre du bureau politique et secrétaire départementale de Vaucluse[240]. Louis Aliot a quant à lui été élu député en 2017 après avoir exercé les fonctions de directeur de cabinet de Jean-Marie Le Pen, d'assistant parlementaire de Marine Le Pen au Parlement européen, de membre du Bureau exécutif, du bureau politique, du Comité Central, et de vice-président du parti[241].

À gauche, le militantisme passe principalement par trois organisations proches du PS : le Mouvement des Jeunes socialistes, le syndicat étudiant UNEF et SOS Racisme. Manuel Valls, Benoît Hamon, Julien Dray et Laurence Rossignol ont longtemps été membres de ces organisations avant leur élection à l'Assemblée nationale. Il en va de même pour Ugo Bernalicis, d'abord militant au MJS et à l'UNEF, puis adhérent du Parti de Gauche et élu en 2017 sous l'étiquette France insoumise[242].

Comme le montrent ces différents profils, les partis ont adopté et généralisé deux filières de recrutement : le cursus politique et le cursus militant. Néanmoins, il n'en ressort aucun « parcours type ». Dès lors, un candidat peut être désigné sur le seul critère de ses mandats électifs, de son militantisme politique et syndical, voire les deux. Même le récent mouvement « En Marche ! » de Emmanuel Macron a dû se résoudre à investir 244 candidats selon le critère de leur antériorité en politique (élus, collaborateurs politiques à l'échelon européen, national ou local, permanents de parti, membres de cabinet ministériel...) afin de s'assurer un minimum d'élus à l'expérience politique (*Infographie 1*). Majoritairement, ceux-ci sont d'anciens membres du PS et du MoDem (*Infographie 2*).

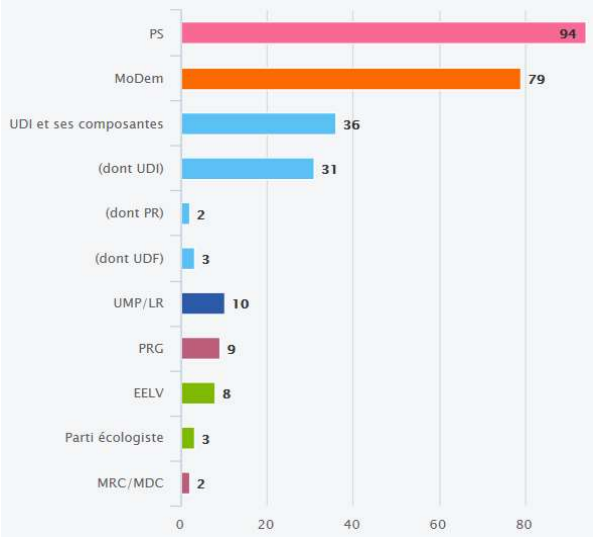
240 Site internet de Marion Maréchal-Le Pen, « Portrait ».

241 *<www.frontnational.com/membres/louis-aliot/>*

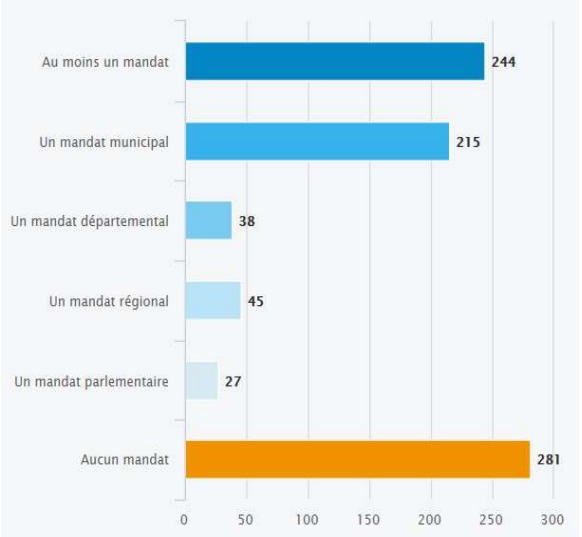
242 Site internet de Ugo Bernalicis, « À propos ».

BY-NC-ND

Infographie 1 : Par quels partis les candidats LREM sont-ils passés ?



Infographie 2 : Les candidats LREM ont déjà eu ...



Source : Le Monde, 7 juin 2017[243]

Pour beaucoup, la généralisation de ce critère informel de recrutement dès le début de la III^e^ République[244] a converti le mandat parlementaire en un métier. Le mandat est entré dans la logique de carrière de l'élu, et lui-même est devenu un professionnel de la politique. Dans un discours prononcé à Commercy en 1896, Raymond Poincaré dénonçait déjà cette dérive : « *La députation devient ainsi un emploi, un métier, une fonction, au lieu de rester un contrat de bonne foi entre les électeurs et les élus ; et nous nous acheminons peut-être rapidement vers l'heure où elle ne sera plus, sauf rares exceptions, que le luxe de la richesse ou le gagne-pain des politiciens d'aventure* »[245]. Dans les années 1930, André Tardieu consacre deux volumes de *La Révolution à refaire*[246] à la critique virulente de la profession parlementaire. Depuis, l'accès à la députation par l'engagement de long terme dans le champ politique est toujours contesté[247].

Face à une telle situation, il pourrait paraître opportun de renouer avec l'idée originelle du mandat représentatif selon laquelle la représentation est une mission temporaire, de sorte

---

243 « Législatives : l'auberge espagnole des candidats de La République en marche », *LeMonde.fr*, 7 juin 2017.

244 BILLARD Y., *Le métier de la politique sous la III^e^ République*, PUP, coll. « Études », 2003, pp. 19-39.

245 POINCARÉ R., « Discours prononcé à Commercy, le 23 août 1896 », in *Questions et figures politiques*, Éditions Fasquelle, 1907, p. 80.

246 TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome I : Le souverain captif*, Flammarion, 1936 ; *Tome II : La profession parlementaire*, *op. cit.*

247 BOELAERT J., MICHON S. et OLLION É., *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir éditions, 2017, pp. 65-95.

BY-NC-ND

que l'on en vienne à promouvoir et adopter la limitation du cumul des mandats parlementaires dans le temps. Plus exactement, il serait question d'interdire la possibilité d'exercer plusieurs fois successivement le même mandat.

Dans l'histoire constitutionnelle française[248], seule la Constitution de 1791 a prescrit le non-cumul du mandat parlementaire dans le temps[249]. En effet, son art. 3 du Titre III disposait que « *Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de* représentants temporaires ». Et son art. 6 du Chap. 1er du Titre III imposait que « *Les membres du Corps législatif* pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature ».

Ces dernières années, plusieurs parlementaires, observateurs et citoyens se sont prononcés en faveur d'une limitation du nombre de mandats parlementaires.

S'agissant des parlementaires, le passage en commission de la *loi relative à l'interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, fut l'occasion pour des élus socialistes et écologistes de faire voter un amendement insérant un nouvel art. LO. 127-1 C.élec. aux termes duquel « *nul ne peut exercer plus de trois mandats* [parlementaires] *successifs* »[250]. L'objectif était clair : rendre inéligible un candidat ayant exercé trois mandats successifs afin d'assurer une « respiration démocratique », et donc le renouvellement des parlementaires. Dans l'hémicycle, cette question fut longuement débattue. Philippe Baumel (SRC), l'un des auteurs de l'amendement, avançait que « *l'objectif, l'essentiel de la philosophie du texte, c'est de favoriser le renouvellement des acteurs politiques, de faire que des jeunes, des femmes accèdent plus facilement aux responsabilités, au lieu que ce soient toujours les mêmes qui développent leurs talents dans de longs mandats successifs, d'autant que la longévité n'est pas toujours synonyme de sagesse : il peut y avoir de l'épuisement, un manque d'imagination, un manque de renouvellement dans la façon d'aborder les difficultés et de comprendre la société qui nous environne* »[251]. Ses opposants l'ont accusé de « *céder une fois de plus à toutes les modes, à la tyrannie de l'opinion et la démagogie, et* [de] *détrui*[re] *une*

248 Sur la durée des mandats politiques, voir STRICHER D., *La durée des mandats politiques. Approche institutionnelle et comparative*, Thèse, Nancy, 2015.

249 *Ibid*., pp. 59-67.

250 Dans le cadre de la 1re lecture en commission des lois de l'Ass. Nat. du texte n° 885, voir les amdt CL 68 présenté par les députés socialistes, et admt CL 35 présenté par les députés écologistes.

251 Ass. Nat., 3e séance du 4 juillet 2013, p. 7584.

BY-NC-ND

fois de plus l'esprit républicain »[252] « *par cette volonté de brider la démocratie française* »[253]. Le point d'achoppement résidait dans la préservation de la liberté de l'électeur. « *Sur le principe,* affirmait Jean-Frédéric Poisson (LR), *nous sommes opposés à ce que les électeurs soient restreints dans leur possibilité de choisir trois, quatre, cinq ou six fois la même personne si cela leur chante. Nous défendons depuis le début le droit pour les électeurs de choisir leurs représentants dans cette assemblée, et cet article additionnel nous paraît restreindre de façon abusive la liberté du corps électoral* »[254]. Le centriste Yannick Favennec partageait également ce sentiment. Pour lui, « *le fondement de notre démocratie, qui trouve sa plus parfaite expression dans le suffrage universel direct, c'est qu'il est permis à chaque électeur de choisir, en son âme et conscience, de voter ou de ne pas voter pour un candidat. Pourquoi lui retirer cette liberté ? C'est au citoyen de déterminer si un parlementaire, après plusieurs mandats successifs, peut continuer à exercer sa fonction au regard des idées politiques et des valeurs qu'il défend, de son expérience et du travail législatif déjà effectué* »[255]. Néanmoins, ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, de la Commission et des parlementaires présents, ce point fut supprimé du texte.

On retrouve cette idée d'interdiction du cumul dans le rapport *Refaire la démocratie* du *Groupe de travail sur l'avenir des institutions*[256], réuni en 2015 à l'initiative du Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER). Une telle interdiction, est-il écrit, « *pourrait favoriser l'accès de jeunes élus aux responsabilités politiques, mais également l'émergence de nouveaux profils* »[257], c'est pourquoi « *le groupe de travail s'est majoritairement prononcé pour une limitation à trois mandats successifs* »[258]. Un consensus semble effectivement se créer autour d'une série de trois mandats, soit quinze ans, pour « *éviter le conservatisme, l'engourdissement, et surtout pour combattre les risques de corruption ou de conflit d'intérêts* »[259], et parce que « *cette période maximale est suffisante pour donner au parlementaire, d'un strict point de vue politique, le temps de faire ses preuves dans la majorité et dans l'opposition car, depuis 1981, aucune majorité n'est restée au pouvoir plus de deux mandats* »[260]. C'est également ce qui

252 Nicolas Dhuicq (LR), *ibid*., p. 7585.
253 Francis Vercamer (UDI), *ibid*.
254 *Ibid*., p. 7584.
255 *Ibid*.
256 Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, *Refaire une démocratie*, Assemblée nationale, octobre 2015, p. 51, « Proposition n° 1 ».
257 *Ibid*., p. 51.
258 *Ibid*., p. 52.
259 Dosière R., *Argent, morale, politique*, Seuil, 2017, p. 240.
260 *Ibid.*

BY-NC-ND

ressort du premier rapport du *Groupe de travail sur le statut du député*[261], paru dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale » initié par le Président de l'Assemblée François De Rugy (LREM).

Deux sondages confirment enfin l'attrait des Français pour cette disposition. Le premier mené par ELABE le 16 décembre 2015[262] révèle qu'ils sont 73 % à la soutenir. Dans le détail, les sympathisants de gauche (75 %), de droite et du centre (66 %), du FN (73 %), et ceux se disant sans préférence partisane (82 %) y sont favorables. Le second réalisé par ODOXA le 25 janvier 2016[263] dévoile un score quasi similaire, puisque 77 % des Français estiment comme « prioritaire » l'idée d'imposer le non cumul des mandats dans le temps. Ils sont 8 sur 10 sympathisants de droite (81 %) et plus de 7 sur 10 de gauche (75 %) à le penser.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de révision constitutionnelle du Président Emmanuel Macron évoqué devant les parlementaires réunis en Congrès à Versailles, le 3 juillet 2017[264].

Bien qu'elle semble être un plébiscite, cette mesure devrait être écartée. Deux raisons, notamment, amènent à une telle prise de position. L'interdiction du renouvellement constitue, par elle-même, une atteinte au principe démocratique en ce qu'elle prive le peuple souverain du droit de choisir de renouveler le député dans son mandat. Par ailleurs, elle exonère l'élu de rendre compte à la fin de son mandat et, par conséquent, prive l'électeur de son pouvoir de sanction à son égard.

À l'inverse, il conviendrait d'aller au bout de la réforme de 2014 en adoptant le mandat unique, « *seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne* »[265]. Quant à l'amélioration de la représentativité du député, la question du statut de l'élu se pose.

---

261 GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LEURS MOYENS DE TRAVAIL, *Rapport - Première conférence des réformes*, Assemblée nationale, décembre 2017, p. 32, « Proposition n° 7 ».

262 Sondage *ELABE* pour *BFM.TV*, « L'état d'esprit des français après les élections régionales », 16 décembre 2015, p. 5.

263 Sondage *ODOXA* pour *France Info* et *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, « Renouvellement politique. Comment débloquer le système ? », 25 janvier 2016, pp. 7-8.

264 MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017 ; « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *JCP G* 2017, act. 786, p. 1344.

265 COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 64.

BY-NC-ND

Chapitre 2 - Un recrutement en manque de représentativité

Dans la perspective des investitures, les formations politiques se focalisent sur les cursus militant et politique de leurs candidats à la députation. Mais en agissant de la sorte, rendent-elles l'Assemblée représentative de la physionomie de la société ? À l'évidence, la réponse ne peut être que négative. Au contraire, elles participent à la professionnalisation de la politique, au sentiment d'éloignement des élus et à la défiance des Français à l'égard de leurs représentants. Or, la représentativité d'une assemblée, au sens du degré de similitude entre les citoyens et les députés, revêt une portée symbolique considérable. Elle peut même être considérée comme une fin en soi dans la mesure où les similitudes sociale et politique participent à l'identification des citoyens aux élus et à la légitimation de l'institution et du travail parlementaires. Aussi, afin de réduire la « coupure » entre les représentés et les représentants, il y a lieu d'agir à la fois sur une meilleure représentation de la diversité sociale (**Section 1**), et sur celle de la diversité des sensibilités politiques à travers la loi électorale (**Section 2**).

Section 1 - La représentativité sociale du député

La composition sociologique de l'Assemblée fait l'objet de critiques récurrentes, et ce dès les premières années de la III^{e} République. La Chambre se caractérise en effet par sa faible représentativité sociale en termes de parité (**§ 1**), d'âge, d'origine ou encore de profession (**§ 2**). Pourtant, les Français sont demandeurs d'une assemblée qui reflète davantage la mixité sociale et sexuelle du pays. Pour répondre à cette exigence démocratique, plusieurs solutions peuvent être envisagées et nourrir le débat.

§ 1 - La sous-représentation des femmes

Le manque de considération à l'égard de la gent féminine, quant à sa place et à ses droits dans la cité, n'est pas une problématique propre à notre siècle ni à la France. L'histoire montre que la très grande majorité des femmes a toujours été mise au ban de la conduite des affaires

BY-NC-ND

publiques, à l'exception de quelques-unes[266], et ce, jusqu'au début du XX^e siècle. La raison ? Elle provient d'une conception du rôle social de la femme dans l'humanité, selon laquelle elle est destinée à la maternité et faite pour la vie de famille. L'idée qui sous-tend son exclusion des affaires de l'État est qu'« *elle oublierait fatalement ses devoirs de mère et ses devoirs d'épouse, si elle abandonnait le foyer pour courir à la tribune. Elle n'y apporterait pas d'ailleurs la modération de langage et la netteté des conceptions, qui sont indispensables dans les usages parlementaires* »[267]. On a donc, « *depuis les origines mêmes des sociétés*, écrit Adhémar Esmein, *une division naturelle du travail et des fonctions* [qui] *s'est établie, perpétuée et constamment accentuée entre les deux sexes. À l'homme sont échues la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent ; à la femme appartiennent la garde et le soin du foyer domestique, et la tâche capitale de la première éducation des enfants. L'éducation différente pour les deux sexes, les influences héréditaires, ont, par suite, développé et fixé chez l'homme et chez la femme des aptitudes correspondantes à leur destination sociale ainsi différenciée* »[268]. Finalement, c'est la persistance de la conception romaine qu'a adoptée et diffusé le christianisme[269].

Depuis, tous les pouvoirs ont suivi le même système et jamais les femmes n'ont quitté la gestion du foyer familial. Même la Révolution française n'a su corriger cet état et accorder la capacité électorale aux femmes. Pourtant la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* d'août 1789[270] semblait être l'occasion pour ce faire, puisqu'elle reconnaissait plusieurs droits naturels. Parmi eux, citons « *les Hommes naissent et demeurent libre et égaux en droits* » (art. 1), « *le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation* » (art. 3) et « *la Loi est l'expression de la volonté générale ; tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation* » (art. 6). Toutefois, la loi réserva l'électorat et l'éligibilité aux hommes. Les femmes se voyaient donc refuser le droit de vote et le droit d'être élues. Or, en niant aux femmes leur appartenance pleine et entière à la Nation, et

266 Pour une étude des droits civils et politiques de la femme sous l'Ancien Régime, lire GOUGEON V., *Du vote des femmes*, Thèse, Rennes, Impr. Rennaise Caillot & Fils, 1907, pp. 22-27 ; DE POULPIQUET P., *Le suffrage de la femme en France*, Thèse, Caen, Arthur Rousseau, 1912, pp. 208-214 ; BARTHÉLÉMY J., *Le vote des femmes*, Félix Alcan, 1920, pp. 114-119 ; LECLÉRE A., *Le vote des femmes en France. Les causes de l'attitude particulière à notre pays*, Thèse, Paris, M. Rivière, 1929, pp. 3-33.

267 MORLOT É., *De la capacité électorale*, Thèse, Paris, Impr. E. Capiomont et V. Renault, 1884, p. 8. Émile Morlot sera député radical de l'Aisne de 1896 à 1907.

268 ESMEIN A., *op. cit*., p. 353. Dans le même sens, lire BERTHÉLEMY H., « Pour le vote des femmes », *RPP*, Tome cxi, 1922, p. 6.

269 DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Tome i, Fontemoing & C^ie, 1911, p. 320.

270 Pour une étude générale de la DDHC, lire MORANGE J., *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2002.

BY-NC-ND

donc leur participation à l'exercice de la souveraineté et à la formation des lois, la représentation de la volonté générale se retrouve altérée dès son origine.

Refusant l'exclusion des femmes dans la vie de la cité, un premier mouvement s'organisa en faveur du suffrage des femmes pendant la période révolutionnaire[271]. L'un des premiers à s'engager pour l'admission des femmes au droit de cité fût, à l'été 1790, le Marquis de Condorcet. Il écrivit : « *L'habitude peut familiariser les hommes avec la violation de leurs droits naturels, au point que parmi ceux qui les ont perdus personne ne songe à les réclamer, ne croie avoir éprouvé une injustice.* (...) *Par exemple, tous n'ont-ils pas violé le principe de l'égalité des droits, en privant tranquillement la moitié du genre humain de celui de concourir à la formation des loix, en excluant les femmes du droit de cité ?* (...) *Pour que cette exclusion ne fût pas un acte de tyrannie, il faudroit ou prouver que les droits naturels des femmes ne sont pas absolument les mêmes que ceux des hommes, ou montrer qu'elles ne sont pas capables de les exercer. Or, les droits des hommes résultent uniquement de ce qu'ils sont des êtres sensibles, susceptibles d'acquérir des idées morales, et de raisonner sur ces idées ; ainsi les femmes ayant ces mêmes qualités, ont nécessairement des droits égaux. Ou aucun individu de l'espèce humaine n'a de véritables droits, ou tous ont les mêmes ; et celui qui vote contre le droit d'un autre, quelque soit sa religion, sa couleur ou son sexe, a dès-lors abjuré les siens* »[272]. En 1791, Olympe de Gouges fait la promotion de sa *Déclaration des droits de la Femme et de la Citoyenne*[273]. Sur l'image de son pendant masculin, la Déclaration affirme que « *la Femme naît libre et demeure égale à l'homme en droits* » (art. 1), que « *le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation, qui n'est que la réunion de la Femme et de l'Homme* » (art. 3), et que « *la Loi doit être l'expression de la volonté générale ; toutes les Citoyennes et Citoyens doivent concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation* » (art. 6).

---

271 « Le droit de vote des femmes depuis 1789 », *in* Buisson F., « Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel chargée d'examiner la proposition de loi tendant à accorder le droit de vote aux femmes dans les élections aux Conseils municipaux, aux Conseils d'arrondissement et aux Conseils généraux », 10e Lég., n° 31, *Ch. Dép.*, 1910, pp. 5-13 ; De Poulpiquet P., Thèse *cit.*, pp. 214-217 ; Barthélémy J., *Le vote des femmes*, *op. cit.*, pp. 119-124 ; Leclére A., Thèse *cit*., pp. 33-44 ; Bouglé Moalic A-S., *« Vive la République quand même ! » Le suffrage des Françaises, aléas d'une idée républicaine 1848-1944*, Thèse, Caen, 2011, Tome i, pp. 67-70.

272 Marquis De Condorcet N., « Sur l'admission des femmes au droit de cité », *Journal de la Société de 1789*, 3 juillet 1790, pp. 1-2.

273 De Gouges O., *Les Droits de la Femme. À la Reine*, 1791. Depuis les années 1990, son combat pour les droits civiques de la femme vaut à Olympe de Gouges d'être souvent citée pour entrer au Panthéon.

BY-NC-ND

Malgré ces plaidoyers, les soubresauts institutionnels auront raison des droits de la femme. Et hormis quelques rares initiatives spontanées et isolées en faveur du suffrage féminin, entre l'Empire et 1909[274], il faudra attendre le lendemain de la guerre de 1914 pour que, porté par un élan international, un nouveau mouvement de réflexion soit entrepris sous la III^e^ République. En effet, après la Première Guerre Mondiale, une trentaine d'États a octroyé le droit de suffrage aux femmes[275], notamment au regard de leur participation à l'effort de guerre, comme le confirme le Doyen Hauriou. « *La guerre de 1914 a accéléré le mouvement, comme d'ailleurs elle a accéléré le mouvement d'extension du suffrage universel des hommes. Ce sont les services rendus par les femmes pendant la guerre dans les pays belligérants qui leur ont mérité l'accession aux droits politiques* »[276].

Néanmoins, la France resta à l'écart des revendications féminines, malgré certaines tentatives. Citoyenne d'abord, par la candidature de Marguerite Durand aux élections législatives de 1910[277]. Parlementaires, ensuite, entre 1913 et 1936 où diverses propositions ont fait l'objet de discussions ; citons par exemple celles de Louis Andrieux (1913), Émile Magniez (1918), Ferdinand Buisson (1919), Justin Godart (1923)[278]. Toutes ont été adoptées par les députés à de très larges majorités ; toutes ont été rejetées dans les mêmes proportions par le Sénat. Les sénateurs radicaux et francs-maçons, ardents défenseurs de la loi du 9 décembre 1905[279] et du principe de laïcité, craignaient en effet que les femmes, par leur peu de maturité

---

274 GOUGEON V., Thèse *cit*., pp. 32-33 et pp. 38-43 ; « Le droit de vote des femmes depuis 1789 », *in* BUISSON F., *op. cit.*, pp. 14-27 ; DE POULPIQUET P., Thèse *cit*., pp. 217-231 ; LECLÉRE A., Thèse *cit*., pp. 44-96.

275 Pour une chronologie mondiale, voir « Le suffrage féminin », Union interparlementaire : <*www.ipu.org/wmn-f/suffrage.htm*>. Pour une étude de la législation des différents États en vigueur en 1907, lire GOUGEON V., Thèse *cit.*, pp. 59-65 ; en 1910, lire « Le droit de vote des femmes depuis 1789 », *in* BUISSON F., *op. cit.*, pp. 28-141 ; en 1912, lire DE POULPIQUET P., Thèse *cit*., pp. 95-206 ; en 1933, lire BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit*., pp. 313-314.

276 HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 564.

277 En vue des élections législatives du 24 avril 1910, Mme Durand souhaita se porter candidate dans la 2^e^ circonscription du 9^e^ arrondissement de Paris ; pour cela, elle se rendit à la Préfecture de la Seine afin de se déclarer ; mais le Préfet le lui refusa au motif qu'elle n'avait pas la qualité de citoyen. Portant l'affaire devant le Conseil d'État, il la rejeta en considérant que : « *Les dispositions législatives qui régissent la composition de la Chambre des députés sont, dans leur ensemble, sans application au regard des personnes de sexe féminin ; la loi du 17 juillet 1889, qui concerne les élections à la Chambre des députés* [et impose l'obligation de faire en Préfecture une déclaration de candidature]*, rentre par son objet dans lesdites dispositions ; dès lors, la dame Marguerite Durand n'est pas fondée à prétendre que le Préfet de la Seine, en refusant de lui délivrer le récépissé prévu par la loi du 17 juillet 1889, l'a privé d'un droit qu'elle aurait tenu de ladite loi...* » – CE, 26 janvier 1912, *Dame Marguerite Durand*, Rec. Sirey, pp. 108-109.

278 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit*., pp. 314-315 ; BARTHÉLÉMY J., *Le vote des femmes*, *op. cit*., pp. 130-134 ; LECLÉRE A., Thèse *cit.*, pp. 137-213 ; BOUGLÉ MOALIC A-S., *« Vive la République quand même ! »*, Thèse *cit*., Tome ii, Annexe 3, pp. 22-23.

279 Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, *JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205.

BY-NC-ND

d'esprit, votent de façon plus conservatrice et sous l'influence de l'Église. En refusant systématiquement l'égalité des droits politiques pour les femmes, ils ont permis à cette « exception française »[280] de perdurer.

Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre Mondiale pour qu'il y soit mis un terme et que l'on assiste à « *l'avènement de la femme-individu* »[281]. L'ordonnance du 21 avril 1944[282] prise par le *Comité français de Libération nationale* reconnaît en effet en son art. 17 : « *les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* ». Quant à sa justification, elle est identique à celle avancée dans les années 1920 et 1930 : les femmes doivent pouvoir voter et être élues au motif qu'elles ont courageusement participé à l'effort de guerre, à la Résistance et à la Libération de la Nation. Dans les faits, au lendemain des élections législatives d'octobre 1945, 32 Françaises seront élues à l'Assemblée nationale, sur un total de 586 représentants, soit 5,5 % de femmes. Depuis 1945, le nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale est resté sensiblement le même. Comme le montre le *Tableau 1* (*infra*), il s'établit sous la barre des 7 % jusque dans le milieu des années 1990. Or, avec un tel pourcentage, il apparaît nettement que la représentation intégrale de la Nation – hommes et femmes confondus – est déséquilibrée du fait d'une présence féminine insuffisante.

Pour corriger cette situation, le législateur a introduit la notion de « parité » dans l'ordonnancement juridique français, c'est à dire « *l'égalité quantitative garantie pour l'accès à certaines fonctions électives* »[283]. D'une part, la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 a posé le principe selon lequel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* » (art. 1er al. 2 C°) ; principe dont la mise en œuvre revient aux partis politiques (art. 4 C°). D'autre part, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 est venue inciter les partis à présenter aux élections législatives 50 % de femmes, à 2 % près, tout en prévoyant un mécanisme de retenue sur la première fraction de la dotation publique

280 RUDELLE O., « Le vote des femmes et la fin de "l'exception française" », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 42, 1994, pp. 52-65.

281 ROSANVALLON P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2001, p. 519.

282 Ord. du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, p. 325.

283 DEMICHEL F., « À parts égales : contribution au débat sur la parité », *Rec. Dalloz*, n° 12, 1996, p. 95 ; lire aussi SÉNAC-SLAWINSKI R., *La parité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.

BY-NC-ND

destinée au financement des partis en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale[284].

Tableau 1 : Nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale entre 1945 et 2017

Date d'élection	Total	H	F	% F
Octobre 1945 *	586	554	32	**5.5**
Juin 1946 *	586	556	30	**5.1**
Novembre 1946 *	619	577	42	**6.8**
Juin 1951 *	627	605	22	**3.5**
Janvier 1956 *	627	608	19	**3.0**
Novembre 1958 *	579	571	8	**1.4**
Novembre 1962	482	474	8	**1.7**
Mars 1967	487	476	11	**2.3**
Juin 1968	487	479	8	**1.6**
Mars 1973	490	482	8	**1.6**
Mars 1978	491	471	20	**4.1**
Juin 1981	491	465	26	**5.3**
Mars 1986 *	577	543	34	**5.9**
Juin 1988	577	544	33	**5.7**
Mars 1993	577	542	35	**6.1**
Juin 1997	577	514	63	**10.9**
Juin 2002	577	506	71	**12.3**
Juin 2007	577	470	107	**18.5**
Juin 2012	577	422	155	**26.9**
Juin 2017	577	353	224	**38.8**

* Scrutin de liste à la représentation proportionnelle

Source : Ministère de l'Intérieur, 20 juin 2017 / OPFH, 22 juin 2012[285]

Ces dispositions ont-elles fait progresser la parité à l'Assemblée nationale ? En vérité, la progression a été très lente. Il aura fallu attendre 15 ans pour que le taux de femmes passe de 12,3 % en 2002 à 38,8 en 2017, soit désormais 224 députées. Plusieurs raisons, à la fois culturelles et politiques, expliquent les difficultés des femmes à accéder aux mandats électifs. Culturellement, la longue tradition chrétienne fait encore peser sur les femmes la charge de la vie familiale, qu'elles aient ou non une activité professionnelle. En outre, la diffusion dans notre société de stéréotypes sexués, notamment sur la dureté de la compétition politique, rabaisse l'image des femmes et les discrédite dans l'accès aux mandats électifs. La difficulté est d'autant

284 Art. 15 de la Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *JORF* du 7 juin 2000, p. 8560.

285 OBSERVATOIRE DE LA PARITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (OPFH), *Parité : une progression timide et inégalement partagée*, Tome i, juillet 2012, Tabl. 21, p. 33 : *<www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/opfh_eleleg_rapt1-250712.pdf>*.

BY-NC-ND

plus importante que la revendication du pouvoir politique n'a pas été au centre des préoccupations du mouvement féministe des années 1970, début 1980, contrairement à l'autonomie personnelle (à travers le droit de disposer librement de son corps) ou l'égalité professionnelle. Politiquement, les obstacles sont plus nombreux. La prime aux sortants et la pratique du cumul des mandats renforcent la notoriété des élus en place, majoritairement des hommes. À cela, il faut ajouter le scrutin majoritaire en ce qu'il personnifie l'élection et privilégie les sortants. Enfin, les formations politiques ont des approches différentes en matière de recrutement des députés et de parité.

Pour les uns, l'accession des femmes à la mandature relève d'une idéologie et d'une cohérence politique. Il en va ainsi des communistes[286] au nom desquels Marie-George Buffet, alors Secrétaire nationale du PCF, avait pu affirmer : promouvoir « *la juste représentation des femmes au plan politique* (...) *est pour moi une question de démocratie. Il n'y a aucune justification à chercher, les femmes représentent la moitié de l'humanité et doivent donc pouvoir accéder à toutes les responsabilités dans la gestion de cette humanité. De plus, le partage du pouvoir politique est une source d'efficacité, la politique ne doit en effet pas se réduire à la prise en compte de la sensibilité, de la vision du monde de l'individu masculin. Pour répondre aux attentes de la population, il est nécessaire de prendre aussi en compte la vision au féminin* »[287].

De même, les écologistes ont à cœur de respecter la parité, prise dans son ensemble[288]. Secrétaire national des Verts, Gilles Lemaire témoigne de la réflexion au sein de sa formation politique : le parti s'est donné « *comme règle et objectif interne de ne pas respecter la parité que sur les candidats, mais de la respecter aussi sur les éligibles, et donc sur les élus. Dans les circonscriptions où les candidatures étaient communes avec la gauche, c'est à dire les circonscriptions les plus facilement gagnables, les Verts ont également respecté la règle de parité sur ces candidatures communes* »[289]. « *Il faut*, poursuit-il, *être attentif à cet aspect des choses, que la parité soit une parité non pas simplement dans les candidats, mais aussi une parité dans les circonscriptions gagnables.* [Car] *très souvent, la parité a été récupérée sur des circonscriptions moins gagnables de façon à faire remonter le pourcentage de femmes investies*

286 Art. 19.2 des Statuts du PCF.

287 ZIMMERMANN M-J., « Rapport de l'OPFH à M. le Premier Ministre – *Élections à venir : faire vivre la parité* », *OPFH*, décembre 2003, p. 110.

288 Art. 36 des Statuts d'EELV.

289 Gilles Lemaire *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 52.

BY-NC-ND

au niveau national »[290]. En conséquence, il n'est pas surprenant que ces deux formations aient respecté pour 2012 l'écart des 2 % prescrit par la loi du 6 juin 2000 et aient échappé aux pénalités, avec pour le PCF une part de femmes candidates de 49,3 % et pour EELV une part de 49,4 % (*Tableau 2*, *infra*). Ce dernier a même dépassé les 50 % de femmes candidates en 2007 avec un taux de 50,4 %. Toutefois, pour 2017, ces deux formations ont été moins rigoureuses : elles ont investi respectivement 47 et 46 % de femmes (*Infographie 3, infra*).

Au PS, la culture paritaire est aussi présente puisqu'elle fait l'objet de prises de positions et d'engagements forts de la part de la direction du parti[291]. En revanche, sa mise en œuvre pratique est plus chaotique car, au moment des investitures, de nombreux élus masculins font valoir leur fort ancrage dans le territoire. Dans les faits, la part de femmes candidates au PS s'est établie à 42,6 % en 2012, ce qui représente une retenue sur la dotation de plus de 6.430.000 € de pénalité sur la législature (*Tableau 2, infra*). Une somme qui devrait être tout aussi importante sous la 15e législature puisque le PS n'a investi que 44 % de femmes (*Infographie 3, infra*).

À contre-courant politique, la droite et le centre ont toujours privilégié les candidatures d'expérience, en renouvelant leurs députés sortants, plutôt que d'investir de nouveaux profils. Ces formations ont ainsi laissé peu de place aux femmes candidates : leur part était de 25,5 % à LR ; et de 36,7 % au Nouveau Centre. Or, en ne respectant pas la parité des investitures en 2012, le premier a été sanctionné à hauteur de 18.090.000 € pour la 14e législature, et le second à 660.000 € (*Tableau 2*, *infra*).

Jean-François Copé, alors Secrétaire général de l'UMP, explique les motifs pour lesquels son parti n'a pas respecté la loi sur la parité pour les élections législatives de 2012 : « *Je plaide coupable avec regret, mais c'est un arbitrage que nous avions eu à rendre et qui était difficile. Dès lors que nous avions 317 députés sortants, qu'une bonne part d'entre eux se représentent et ont un ancrage très remarquable sur leur territoire, il était extrêmement difficile de les sacrifier. Voilà pourquoi nous avons pris cette décision qui nous coûtera en terme d'amende. Chacun doit comprendre que, dans la période qui est la nôtre, il nous faut avoir le maximum de députés. Cela passe par le poids, l'ancrage local de beaucoup d'entre nous* »[292]. Selon ce député, l'ancrage local des élus sortants est un critère important pour le parti afin de

290 *Ibid*.

291 Le principe de parité est inscrit à l'art. 1.4.1 des Statuts et Règlement du PS.

292 « Copé explique pourquoi l'UMP ne respectera pas la parité », *RMC.BFMTV.com*, 21 mai 2012.

BY-NC-ND

s'assurer un maximum d'élus. En revanche, la féminisation ou encore le renouvellement de la classe politique à l'Assemblée apparaissent comme secondaires.

Ce raisonnement n'est pas propre à LR ni nouveau à droite. On le retrouve en effet dès les élections de 2002. Françoise Hostalier au nom de Démocratie Libérale, affirmait ainsi « *n'a*[voir] *pas voulu imposer une règle systématique, une consigne, mais cherche*[r] *à favoriser sur le terrain les candidatures féminines. L'objectif prioritaire est d'avoir le meilleur candidat, à la fois celui qui peut gagner et celui qui correspond au meilleur consensus par rapport aux partenaires politiques. En 1997, les candidatures féminines étaient un argument alors qu'en 2002, l'argument femme n'est plus aussi marqué dans la mesure où la parité est rentrée dans les mœurs. L'enjeu national des élections législatives de 2002 fait que les partis politiques ont pour objectif prioritaire de gagner. Ainsi, dans les circonscriptions où les partis politiques espèrent gagner, ils vont "bétonner" comme ils disent en mettant des "mammouths" de la politique, des hommes qui ont déjà un ou deux mandats. Dans les circonscriptions où les chances de gagner sont moindres, les partis politiques choisiront prioritairement des femmes* »[293].

Ce manque de féminisation à droite déplaît à Roselyne Bachelot-Narquin, qui se montre très critique à l'égard de son parti. À la question « Pourquoi y-a-t-il peu de parité à l'UMP ? », la députée répond : « *parce qu'elle n'a pas subi, comme la gauche en 1993, une claque électorale magistrale qui lui aurait permis de renouveler ses cadres. Nous, nous n'avons pas enregistré de défaite de cette ampleur depuis que la parité est devenue un principe constitutionnel. Dès lors, je vois mal comment nous aurions pu renvoyer à leur canne à pêche des sortants qui n'ont pas démérité, simplement pour faire de la place aux femmes. Il y a aussi une autre raison, culturelle celle-là : nous sommes héritiers d'une conception universaliste et pas communautariste. Elle est d'ailleurs partagée par des penseuses de gauche comme Élisabeth Badinter. Mais sans renier ses idées, l'UMP doit se remettre sérieusement en question en matière de parité* »[294].

L'échéance de 2017 s'est avérée être une opportunité pour le parti LR d'investir davantage de femmes. François Fillon, le candidat LR à l'élection présidentielle, s'en faisait

---

293 Françoise Hostalier *in* GÉNISSON C., « Rapport de OPFH à M. le Premier Ministre – *La parité entre les femmes et les hommes : une avancée décisive pour la démocratie* », *La Documentation française*, mars 2002, pp. 136-137.

294 « Parité : pour Bachelot, "l'UMP doit se remettre en question" », *LeFigaro.fr*, 22 mai 2012.

BY-NC-ND

l'écho lors d'un Conseil national : « À *nous d'entendre à tous les niveaux, et pas seulement en tant que conseillères municipales, la volonté des femmes de s'investir dans la vie publique. Nos investitures législatives sont en cours et en matière de parité, l'on part de loin. Il est vrai que nous aurons du mal à parvenir aux 50 %. Mais je n'accepte pas que nous nous donnions une image vieillotte et misogyne. La parité n'est pas une contrainte, c'est une condition indispensable de l'unité nationale. Je vous le dis : je veillerai à ce que le nombre de femmes investies aux législatives soit en augmentation significative* »[295]. La promesse d'une « augmentation significative » du nombre de femmes investies pour juin 2017 s'est concrétisée. En effet, le parti a investi 352 hommes et 225 femmes, soit 39 % et 13,5 points de plus qu'en 2012 (*Infographie 3*, *infra*). Si LR est encore loin de la parité réelle, les efforts de ce parti pour faire reculer la surreprésentation masculine, « condition indispensable de l'unité nationale », sont à saluer.

En ce qui le concerne, le parti d'extrême droite répond d'une tout autre logique. En effet, par son programme politique, le FN a des difficultés à trouver des financements nécessaires à son fonctionnement. Il vit donc principalement de financement public. C'est cet aspect financier qui conduit le FN à être, avec EELV et le PCF, l'un des meilleurs élèves de la parité. Avec une certaine régularité, il a su présenter une part de femmes candidates de 49 % pour les deux dernières législatives (2012 et 2017) (*Tableau 2* et *Infographie 3, infra*).

Derrière cette logique financière, le FN traduit la difficulté rencontrée par l'ensemble des partis minoritaires : il est nécessaire de respecter la loi sur la parité et promouvoir la féminisation de la vie politique, faute de quoi, la survie du parti est menacée. Deux situations sont alors identifiables. La première, vécue par le FN, traduit une situation ubuesque décrite notamment par Marine Le Pen : « *le FN* [est] *obligé de solliciter fortement des femmes qui n'auraient pas envie d'être candidates. Il y a donc un effet pervers de cette loi sur la parité qui va obliger des femmes n'ayant pas envie de faire de la politique, à en faire, à s'investir, et à être candidates alors qu'elles ne le souhaitent pas. Cela illustre une limite de cette loi* »[296]. La seconde condamne l'excès de bonne volonté de Debout La République. Si promouvoir la féminisation du personnel politique constitue une incitation légale et une nécessité absolue pour les petites formations politiques, sous peine d'être lourdement sanctionnées, elles ne doivent pas tomber dans l'excès inverse. Dit autrement, les partis ne doivent pas surreprésenter les

295 FILLON F., Conseil national "Les Républicains", Discours à la Maison de la Mutualité (Paris), le 14 janvier 2017, 3 h 11 min 50 : <*www.republicains.fr/actualites_conseil_national_14_janvier_2017_20170114*>.

296 Marine Le Pen *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit*., p. 104.

BY-NC-ND

femmes au détriment des hommes. Ce cas unique a été celui de DLR qui, sous la 14e législature, a présenté 158 candidates contre 140 candidats, soit un écart de plus de 6 %. Or, à cause d'un nombre insuffisant d'hommes, ce parti s'est privé de près de 50.000 € pour non-respect de la parité (*Tableau 2*, *infra*). En 2017, la part de femmes candidates DLR a été de 45 % (*Infographie 3*, *infra*).

L'analyse qui vient d'être faite, parti par parti, montre que près de vingt ans après sa constitutionnalisation, la parité n'est toujours pas respectée par les grandes formations politiques historiques. Deux groupes se distinguent donc nettement. Le premier est constitué des petites formations qui, soit par idéologie, soit par calcul financier, respectent à la lettre la législation sur la parité (EELV, PCF, FN, DLR). Le second rassemble les grands partis de gouvernement (PS, LR) qui préfèrent assurer leur réussite électorale, même si pour cela ils doivent favoriser les candidatures masculines et subir de lourdes retenues sur leur dotation financière publique. Ils compensent leur perte, liée à la minoration de la première fraction calculée sur le respect de l'obligation de parité des candidatures, avec la seconde fraction de l'aide publique basée sur le nombre de parlementaires rattachés au parti politique.

Comme le montre l' *Infographie 3* (*infra*), la parité des investitures pour la 15e législature a légèrement progressé. Sur les 7.882 candidats, 3.344 étaient des femmes, soit 42,4 %, contre 40 % (2.646 sur 6.591) en 2012 et 41,6 % (3.177 sur 7.639) en 2007[297]. Il révèle également que le seul parti à avoir appliqué strictement la parité des investitures est LREM. Il a en effet investi autant de femmes (261) que d'hommes (261)[298]. Mais, derrière cette avancée démocratique, il existe une réalité politique : il est plus facile de respecter la parité pour un nouveau parti qui part de zéro que pour un parti plus ancien, comme LR et le PS, où les députés sortants ne peuvent être écartés sur le seul fait qu'ils sont des hommes.

297 HAUT CONSEIL À L'ÉGALITÉ (« HCE »), « Parité des candidatures aux élections législatives de 2017 : une quasi-stagnation en dépit du renforcement des contraintes légales », 23 mai 2017.

298 LREM n'a présenté que 522 candidats aux élections législatives.

BY-NC-ND

Tableau 2 : La dotation publique des partis et groupements politiques pour la XIVe législature (2012-2017)

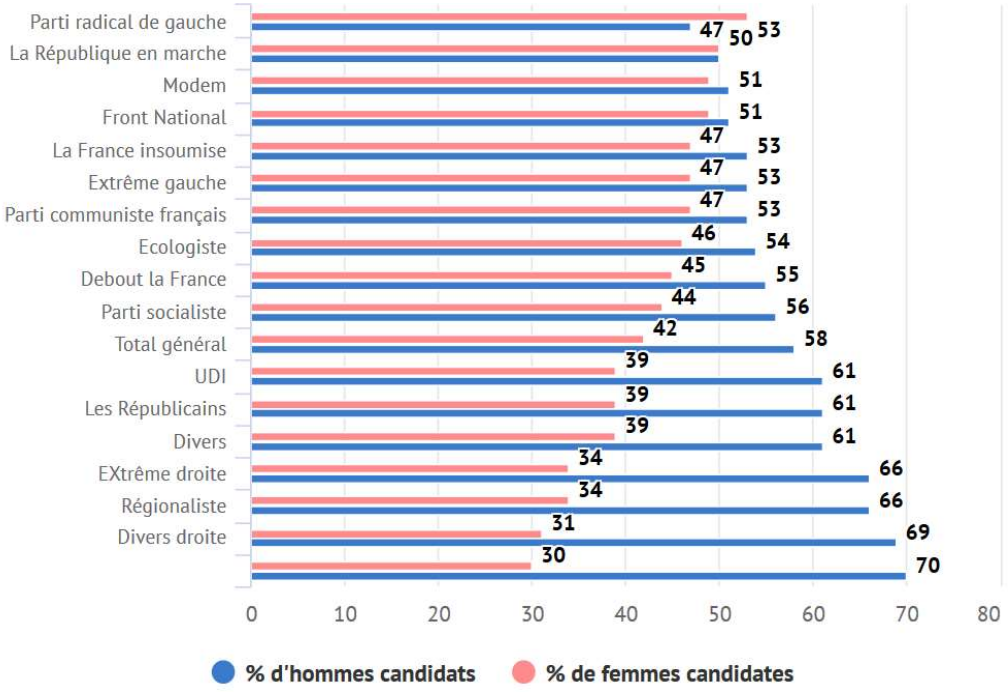
	Part de femmes candidates en 2012 pour la XIVe législature	Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2013	Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2014	Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2015	Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2016	Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2017	Montant total des retenues au titre de la parité pour la XIVe législature	1ère fraction d'aide publique durant la XIVe législature compte tenu de la loi sur la parité	2nde fraction d'aide publique durant la XIVe législature	Total de la dotation publique pour la XIVe législature	Part de la retenue du fait des pénalités sur la totalité de la dotation publique
PS	42,6%	1 396 809 €	1 259 355 €	1 258 982 €	1 258 723 €	1 259 535 €	6 433 405 €	51 222 929 €	77 383 565 €	128 606 494 €	4,8%
LR	25,5%	3 927 600 €	3 541 100 €	3 540 052 €	3 539 323 €	3 541 608 €	18 089 683 €	31 122 036 €	62 645 978 €	93 768 014 €	16,2%
FN	49,0%	86 980 €	78 420 €	78 397 €	78 381 €	78 432 €	400 609 €	25 149 378 €	608 616 €	25 757 994 €	1,5%
EELV	49,4%	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	10 660 321 €	4 767 386 €	15 427 707 €	0,0%
PCF	49,3%	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	9 856 224 €	5 019 314 €	14 875 538 €	0,0%
URCID	44,1%	101 897 €	91 870 €	91 843 €	91 824 €	91 883 €	469 318 €	4 814 850 €	8 175 463 €	12 990 313 €	3,5%
Parti Radical de Gauche	36,8%	137 240 €	123 734 €	123 698 €	123 672 €	123 752 €	632 096 €	2 570 523 €	5 323 540 €	7 894 063 €	7,4%
Nouveau Centre	36,7%	143 272 €	129 174 €	129 135 €	129 109 €	129 192 €	659 882 €	2 656 448 €	3 020 332 €	5 676 786 €	10,4%
Debout la République	53,0%	10 863 €	9 794 €	9 791 €	9 789 €	9 796 €	50 033 €	1 054 433 €	1 094 321 €	2 148 754 €	2,3%
TOTAL Métropole*	43,3%	6 033 361 €	5 438 419 €	5 436 809 €	5 435 691 €	5 439 199 €	27 783 480 €	145 475 758 €	170 154 420 €	315 630 178 €	8,1%

* Seuls quelques partis politiques apparaissent dans le tableau mais le total correspond à l'intégralité des partis politiques de la métropole.

Pour l'ensemble de la XIVe législature, les partis politiques ont renoncé à près de 28 millions d'euros. En ne respectant pas la parité des investitures pour les élections législatives, le manque à gagner peut représenter jusqu'à plus de 15% de la dotation globale.

Source : Ministère de l'Intérieur - Haut Conseil à l'Egalité, compte tenu des Décrets n°2013-430, n°2014-111 et n°2014-1121, n°2015-53, n°2016-111 et n°2017-251

Infographie 3 : La parité chez les candidats aux élections législatives de juin 2017



Source : *Ministère de l'Intérieur, 23 mai 2017 / Le Figaro, 23 mai 2017*[299]

D'une manière générale, il importe de faire appliquer correctement ce principe constitutionnel pour trois raisons. D'une part, l'exemplarité des formations politiques peut faire évoluer plus rapidement la société sur les questions de genre. Ensuite, 82 % des Français, soit une large majorité d'entre eux, souhaitent voir davantage de femmes dans la vie politique française permettant d'incarner le renouvellement du personnel politique[300]. D'autre part, sur le terrain, il recueille un avis positif de la part des femmes politiques ; conscientes sans doute que, sans la loi, le nombre de femmes à l'Assemblée n'aurait pas augmenté comme il l'a fait depuis l'an 2000. L'une d'elles reconnaît d'ailleurs : « *À l'origine, je n'étais pas favorable aux lois sur la parité. Je pensais qu'il fallait s'imposer. Je me suis ralliée, car je me rends bien compte que s'il n'y avait pas ce cadre législatif, il n'y aurait pas de femmes. On ne peut pas avancer autrement. Il faut que toutes les couches de la société soient représentées à l'Assemblée nationale* »[301]. De même, Chaynesse Khirouni (SER) affirme : « *Il y a quinze ou vingt ans, je*

299 « Parité, renouvellement, âge des candidats... Les chiffres des élections législatives », *LeFigaro.fr*, 23 mai 2017.

300 Sondage *Harris Interactive* pour le mouvement politique « *Nous Citoyens* », « Le rapprochement des Français à la politique », 8 avril 2016, p. 7.

301 Députée anonyme *in* OPFH, *Parité : une culture à développer*, Tome ii, juillet 2012, p. 45 : <*www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/opfh_parpo_t2-240912.pdf*>.

BY-NC-ND

n'étais pas nécessairement convaincue que la loi permettrait d'avancer, pensant naïvement que, avec le temps, l'envie, la motivation et les objectifs que chacun pourrait se fixer, nous pourrions atteindre la parité. Avec le recul, je me rends compte que la loi a été à chaque fois nécessaire pour faire bouger les lignes en la matière ; sans la loi, on n'avance pas »[302]. Enfin, saluant l'avancée législative à l'égard des femmes depuis 1944, Catherine Coutelle (SER) assure que « *de fait, le monde politique reste un monde fait par les hommes et pour les hommes.* (...) *Nous constatons en effet que seule la loi fait avancer les choses avec une certaine rapidité. Si l'on comptait sur la bonne volonté des uns et des autres, on attendrait indéfiniment* »[303].

Seule la loi permet d'améliorer la représentation féminine à l'Assemblée. Pourtant, la parité est un objectif difficilement atteignable dans la mesure où la Constitution fait naître à l'égard des partis une obligation de moyen et non une obligation de résultats. Leur rôle est de contribuer à la mise en œuvre du principe de parité (art. 4).

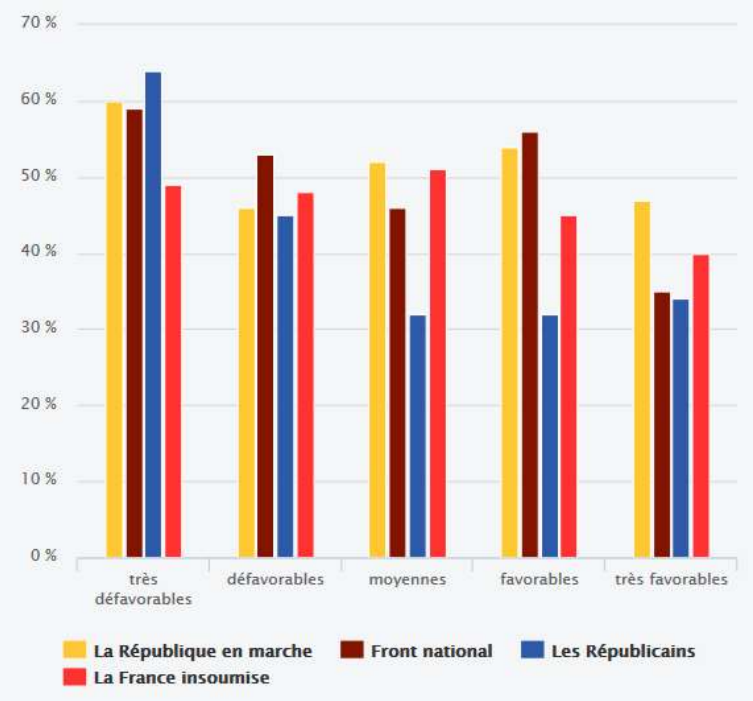
Pour s'approcher de la parité réelle (à 2 % près), il conviendrait d'inviter les partis politiques à revenir à l'esprit de la loi et ne pas réserver les investitures féminines pour les circonscriptions non ou peu « gagnables ». Depuis l'instauration de la parité, les grandes formations politiques ont toujours réservé aux femmes les circonscriptions réputées « défavorables ». Comme tend à le montrer l' *Infographie 4* (*infra*), les élections législatives de 2017 n'ont pas fait exception. À droite, LR a investi 64 % de femmes dans des circonscriptions qui lui sont très défavorables contre 34 % dans les plus favorables ; le FN en a investi respectivement 59 % et 35 %. À gauche, si la part des femmes dans des circonscriptions plus favorables était plus importante (47 % pour LREM et 40 % pour FI), le taux de femmes dans des circonscriptions difficiles restait élevé avec 60 % pour LREM et 49 % pour FI. Il en ressort que pour les quatre principales formations, les femmes sont systématiquement plus nombreuses là où leur candidature est vouée à l'échec ou presque. À l'inverse, elles sont beaucoup moins représentées là où leurs formations politiques ont obtenu les meilleurs résultats. Le dispositif paritaire actuellement en vigueur est donc vicié par les partis historiques.

302 Chaynesse Khirouni *in* COUTELLE C., « Rapport d'information au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la place des femmes en politique », 14e Lég., n° 3991, *Ass. Nat.*, 20 juillet 2016, p. 55.

303 Catherine Coutelle *in ibid.*, p. 56.

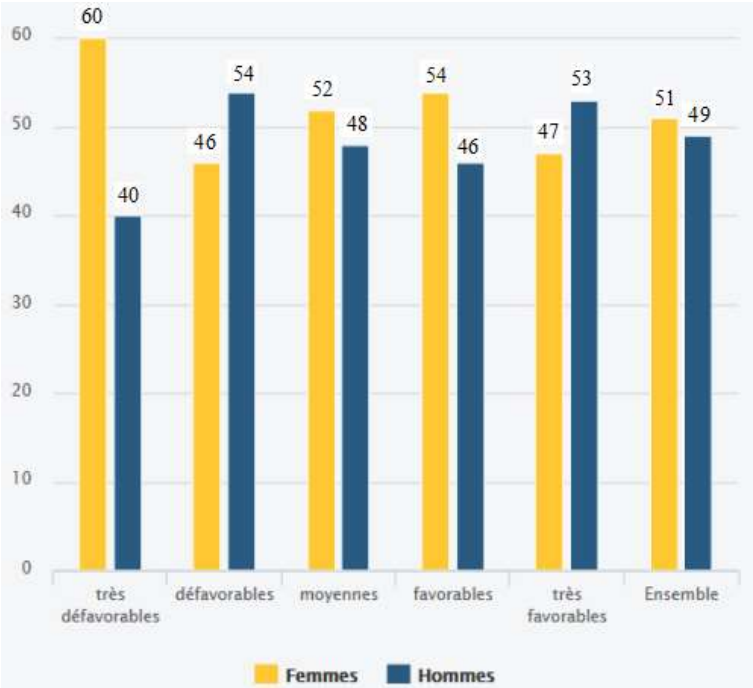
BY-NC-ND

Infographie 4 : Part des femmes dans les candidatures aux législatives 2017 en fonction du profil de circonscription



Source : Ministère de l'Intérieur / Le Monde, 6 juin 2017[304]

Infographie 5 : Répartition femmes-hommes investis LREM par profils de circonscriptions



Source : Ministère de l'Intérieur / Le Monde, 8 juin 2017[305]

[304] « Aux législatives, les femmes héritent des circonscriptions les plus difficiles à remporter », *LeMonde.fr*, 6 juin 2017.

[305] « Législatives : les nouveaux visages de La République en marche sont-ils investis dans des circonscriptions "gagnables" ? », *LeMonde.fr*, 8 juin 2017.

BY-NC-ND

Qu'en est-il pour LREM ? Malgré sa jeunesse, LREM s'est inscrit dans les pratiques politiques des formations traditionnelles en présentant une part élevée de femmes dans des circonscriptions très défavorables (*Infographie 5*, *supra*). Cela peut sembler étonnant pour une formation politique qui affirme vouloir « faire de la politique autrement ».

Pour que le dispositif paritaire prenne véritablement sens, il est important que la parité ne touche pas seulement les candidats à la députation, mais également les éligibles. Directement inspirée des travaux de l'*Observatoire de la parité* et de l'audition de Gilles Lemaire, cette recommandation invite les différentes formations politiques à ne pas récupérer la parité « *sur des circonscriptions moins gagnables de façon à faire remonter le pourcentage de femmes investies au niveau national* »[306], mais à ce que « *la parité soit une parité non pas simplement dans les candidats, mais aussi une parité dans les circonscriptions gagnables* »[307]. L'objectif est donc ici de prendre en compte la parité des investitures, des éligibles et des élues. C'est un retour à l'esprit de la loi sur la parité qui est ici prôné afin que le nombre de femmes élues à l'Assemblée augmente. Ce à quoi appelle aussi Sergio Coronado (EELV) : « *La loi est faite pour être appliquée, mais elle peut être contournée. D'ailleurs, les grands appareils l'ont fait avec beaucoup d'imagination. Il y a l'esprit et la lettre de la loi. Le fait d'investir des femmes dans les circonscriptions gagnables correspond non pas à la lettre, mais à l'esprit de la loi* »[308].

Il conviendrait d'envisager également l'instauration de « binômes paritaires » aux élections législatives. Objet de nombreux travaux parlementaires[309], de l'*Observatoire de la parité* en 2003[310], du *Haut Conseil à l'Égalité* (2013[311] et 2015[312]) et de la Délégation aux droits des femmes (2016)[313], ce système de « ticket paritaire » mérite toute notre attention. Déjà appliqué pour les élections des sénateurs élus au scrutin majoritaire (L. 299 C.élec.[314]) et les

306 Gilles Lemaire *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit*., p. 13.

307 *Ibid*.

308 Sergio Coronado *in ibid*., pp. 52-53.

309 Voir nota. de Marie-Jo Zimmermann, Prop. de loi tendant à instaurer une véritable parité entre les hommes et les femmes dans la vie politique, 11e Lég., n° 1850, *Ass. Nat*., 13 octobre 1999 ; la même *in* Ass. Nat., 2e séance du 25 janvier 2000, p. 350.

310 Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 6.

311 « Avis sur les projets de loi organique n° 885 et ordinaire n° 886 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député, de sénateur et de représentant au Parlement européen », Avis n° 2013-0613-PAR005, 13 juin 2013, pp. 9-10.

312 RESSOT C., « Rapport du HCE – Parité en politique : entre progrès et stagnations. Évaluation de la mise en œuvre des lois dites de parité dans le cadre des élections de 2014 : municipales et communautaires, européennes, sénatoriales », Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *HCE*, 26 février 2015, p. 92.

313 Rapport COUTELLE, *op. cit*., p. 61.

314 Art. 10 de la Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, *JORF* du 3 août 2013, p. 13258.

BY-NC-ND

conseillers départementaux (L. 191 C.élec.[315]), il pourrait être généralisé aux élections législatives. À l'image de l'art. L. 299 C.élec., il serait inséré à l'art. L. 154 C.élec. une disposition ainsi rédigée : « Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent ». Une telle mesure permettrait d'harmoniser les règles de candidatures aux scrutins majoritaires, de féminiser davantage la vie politique française et de favoriser le renouvellement du personnel politique. En définitive, « *le système des suppléances paritaires contribuerait au bon fonctionnement de la démocratie* »[316].

En outre, il pourrait être convenu de renforcer la pénalité financière. Depuis 2000, la législation a fortement renforcé le dispositif de retenue financière sur la dotation des partis politiques au titre de la parité. La loi du 4 août 2014[317] a même doublé le montant des pénalités à l'encontre des partis politiques qui ne respectent pas la parité dans les investitures à la députation. Malgré cela, les résultats tardent à se concrétiser[318] puisque en 2017, l'Assemblée ne compte « que » 224 députées. LREM et le MoDem font figure de bons élèves avec 47 et 46 % d'élues, FI n'en compte que 41 %, le PS 40 % (contre 36 % en 2012), le FN 25 % (contre 50 %), LR 24 % (contre 14 %), le PCF 20 % et l'UDI 17 %[319].

Faudrait-il renforcer la pénalité financière pour les élections législatives de 2022 ? Sans doute serait-il contre-productif de le faire sur la première fraction de la dotation. En revanche, il semblerait plus responsable de recommander une extension de la retenue à la seconde fraction de la dotation. Attribuée proportionnellement au nombre d'élus députés et sénateurs, cette fraction est essentielle pour assurer le financement des grands partis politiques. Car, contrairement aux petits partis, ils tirent leurs ressources principalement de cette fraction : plus le nombre d'élus est important et plus la dotation de la seconde fraction est importante. Jusqu'à présent, la pénalité se limitait à la première fraction. Or, après plus de quinze années, force est d'admettre que les résultats sont plus que limités : le dispositif s'est seulement révélé positif pour les petits partis dont les ressources sont limitées. En étendant le dispositif à la seconde fraction, les grands partis seront incités à agir plus ardemment en faveur de la féminisation des

315 Art. 3 de la Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

316 Alain Juppé *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit*., p. 12.

317 Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, *JORF* du 5 août 2014, p. 12949.

318 PIONCHON S et DERVILLE G., *Les femmes et la politique*, PUG, coll. « Le Politique en plus », 2004, pp. 101-106.

319 « Âge, nombre de femmes, professions... », *art. cit.*, 19 juin 2017.

BY-NC-ND

candidatures et des sièges à l'Assemblée. La double retenue financière permettra ainsi d'assurer un meilleur résultat dans la mise en œuvre de la parité. Plusieurs élus se sont exprimés en ce sens. « [J'avais] *alerté*, raconte Marie-Jo Zimmermann, *en* [m]*a qualité d'orateur du groupe RPR, sur le danger de voter une loi qui ne soit pas assez contraignante pour les élections législatives. Cela revient en effet à rendre l'application de la réforme constitutionnelle tributaire de la bonne volonté des partis politiques. La faiblesse numérique des investitures féminines aux législatives illustre ce danger dans la mesure où les partis politiques ne se sont pas montrés volontaires pour appliquer la réforme constitutionnelle* »[320]. Un sentiment partagé par Jean-Marie Le Pen (FN)[321] et François Hollande, qui, en tant que Premier secrétaire du PS, reconnait justement que « *le renforcement de la pénalisation financière, voire son extension à la seconde fraction, conduirait les deux grands partis politiques à être beaucoup plus volontaristes* »[322] dans la féminisation de l'Assemblée.

Mais le volontarisme des formations politiques ne doit pas se limiter à l'accès des femmes aux mandats, il doit aussi porter sur la diversité sociale.

§ 2 - La sous-représentation de la diversité sociale

Depuis la période révolutionnaire, la représentation nationale est un « miroir déformé » de la société[323]. L'étude du profil social-démographique des élus l'atteste.

L'analyse professionnelle révèle que sous la Restauration et la Monarchie de juillet, la représentation est majoritairement constituée des détenteurs des pouvoirs administratifs, politiques et économiques, les notables. La Chambre se caractérise alors par la surreprésentation des propriétaires fonciers et de hauts fonctionnaires civils ou militaires, seuls capables de répondre aux conditions du suffrage censitaire et à la gratuité des fonctions électives. Leurs revenus leur permettent de faire de la politique sans aucune assistance. D'après les travaux d'André-Jean Tudesq[324], quatre groupes professionnels étaient identifiables en 1840 à la suite des élections de 1839. Sur les 459 députés que compte alors la Chambre, le plus gros effectif

320 Marie-Jo Zimmermann *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 26 ; la même *in* Ass. Nat., 2e séance du 25 janvier 2000, p. 350.

321 Jean-Marie Le Pen *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 14.

322 François Hollande *in ibid*., p. 13.

323 Voir nota. NÉANT H., *La politique en France (1815-2015)*, Hachette Supérieur, coll. « Carré histoire », 4e éd., 2016, pp. 173-177 ; ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2002, pp. 266-283.

324 TUDESQ A-J., *Les grands notables en France (1840-1848). Étude historique d'une psychologie sociale*, Tome i, PUF, 1964, pp. 365-366.

BY-NC-ND

se compose des fonctionnaires (175 députés), dont 40 officiers militaires, 70 magistrats, 32 membres de cours royales, 22 membres du Conseil d'État. Le deuxième groupe se compose de propriétaires sans autre occupation professionnelle (137). Enfin, les professions libérales (87) et les représentants des professions économiques (60) constituent les catégories les moins nombreuses.

À partir de 1848, le suffrage universel permet, aux côtés des notables, une plus large accession des professions libérales, du secteur de l'industrie, du commerce et de la banque à la Chambre, qui se maintiendront sous le Second Empire.

Mais avec la III^e^ République, le temps des notables prend fin. Dès lors, émerge un nouveau personnel politique constitué pour partie d'avocats et d'universitaires. Ils formeront ce qu'il est commun de nommer la « *République des avocats* »[325] et la « *République des professeurs* »[326]. On note également la venue, selon les termes de Léon Gambetta, d'une « *couche sociale nouvelle* »[327] qui est aux affaires, issue « *d'une petite bourgeoisie composite, faite de patrons, de producteurs, d'artisans, d'employés ou de fonctionnaires qui ne doivent leur modeste ascension sociale qu'à leur travail acharné* »[328]. C'est véritablement à cette période que la Chambre traduit au mieux la très grande diversité sociale qui caractérise la France d'alors : « *l'avocat et le camarade* »[329] cohabitent et incarnent ensemble la représentation nationale. On assiste même à partir des années 1920, au renforcement des députés issus de la classe ouvrière par les « notables de gauche » ou « notables rouges ». Issus du milieu ouvrier, « *ils n'héritent d'aucun réseau préétabli, et ne disposent généralement pas de fortune personnelle pouvant les aider à l'instaurer. Cependant, ils se font les dispensateurs de biens et de services publics, parfois en reprenant des méthodes clientélaires, et cela contribue à les poser en protecteurs de leurs concitoyens* »[330].

Si la situation perdure sous IV^e^ République, les débuts de la V^e^ se révèlent en revanche plus tranchés. Ils se caractérisent par de gros effectifs d'élus issus de la fonction publique : c'est

325 LE BÉGUEC G., *La République des avocats*, Armand Colin, coll. « L'Histoire au présent », 2003.

326 THIBAUDET A., *La République des professeurs*, Bernard Grasset, coll. « Les "Écrits" », 1927.

327 GAMBETTA L., *Discours prononcé à Grenoble le 26 septembre 1872*, Ernest Leroux, 1872, p. 19.

328 GABORIAUX C., « Fonder la République sur les "nouvelles couches sociales" (Gambetta) : description du monde social et préférences institutionnelles dans la France des années 1870 », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015, p. 14.

329 ROSANVALLON P., *op cit*., p. 266.

330 CHAMOUARD A. et FOGACCI F., « Les notables en République : introduction », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015, p. 5.

BY-NC-ND

la « *République des énarques* »[331] et plus largement la « *République des fonctionnaires* »[332]. Toutefois, on constate depuis les années 1980 un regain de la « République des avocats » avec l'accession de la gauche aux responsabilités, et de la droite au milieu des années 1990.

À la suite des élections législatives de 2012, trois grandes catégories sociales sont fortement représentées[333]. Il s'agit de la fonction publique (hors enseignement) [21 %], du secteur de l'enseignement [16 %] et des cadres du secteur privé [15 %]. Dans une moindre mesure, le député est issu du personnel politique (attaché parlementaire, membre de cabinet ou député s'étant déclaré "sans profession") [9 %], du secteur juridique, celui de la santé, ceux ayant une activité professionnelle à caractère privé (journalistes, architectes, commerçants, sportifs...) [7 % chacun], ou les chefs d'entreprises [6 %]. Enfin, le député représente pour moins de 5 % d'élus à l'Assemblée, les consultants/conseils/experts [5 %], ceux ne relevant ni de la fonction publique ni du secteur privé, mais que l'on qualifiera de para-public (animateurs culturels, cadres associatifs, ingénieurs d'organismes publics...) [4 %], et le secteur agricole (agriculteurs, propriétaires exploitants) [3 %]. De ces données, il ressort que le secteur public est surreprésenté à l'Assemblée. En effet, si on ajoute les fonctionnaires, les enseignants et les assimilés au secteur public, l'emploi public représente près de 41 %. Or, la part réelle de l'emploi public dans la population active s'établit à 20 % de l'emploi total, soit 5,64 millions d'agents. Autrement dit, la fonction publique se retrouve deux fois plus représentée à l'Assemblée nationale qu'aucun autre secteur d'activité. À l'inverse, le député est très peu issu des catégories populaires. Ainsi, les ouvriers, employés, artisans et commerçants sont sous-représentés à l'Assemblée. Pourtant, ils représentent la moitié des emplois en France (49 %).

Les élections de 2017 ont changé la structure professionnelle des députés[334]. Si les fonctionnaires et les cadres restent majoritaires, l'ordre d'importance a été inversé. Les plus nombreux sont les cadres du secteur privé (16,81 %), suivis des fonctionnaires (hors enseignement) (14,21 %), des permanents politiques (12,65 %) et des métiers de l'enseignement (12,31 %). Viennent ensuite les professions indépendantes (chefs d'entreprises [8,67 %], les professions juridiques [7,45 %], les médecins [7,11 %]), les artisans-commerçants

331 Le Béguec G., « Les premiers pas de la République des énarques », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, n° 71, juin 1998, pp. 8-23 ; Maus D., « Les énarques au Gouvernement et au Parlement », *Pouvoirs* (49), 1989, pp. 147-155.

332 Pfister T., *La République des fonctionnaires*, Albin Michel, 1988.

333 Dosière R., *Argent...*, *op. cit*., pp. 110-111 ; « L'analyse socio-professionnelle des élus nationaux », *IFRAP.org*, 28 avril 2015 ; « Parlement : le secteur public sur-représenté », *IFRAP.org*, 16 avril 2014.

334 « Quelles professions exercent nos députés ? », *LeMonde.fr*, 26 juin 2017 ; Rouban L., L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation, La Note # 43, vague 16, *Science Po CEVIPOF*, juillet 2017, pp. 6-8.

BY-NC-ND

(3,6 %) et les agriculteurs (2,9 %). L'Assemblée se caractérise donc par la baisse du nombre d'enseignants et de hauts fonctionnaires. Cette évolution par rapport à 2012 s'explique par une proportion importante de ces catégories au sein de la gauche socialiste et de la droite de gouvernement, et par la défaite de ces deux formations aux élections. Dans le même temps, l'Assemblée compte un grand nombre de catégories socioprofessionnelles supérieures (indépendants, cadres du privé, permanents politiques et chefs d'entreprises), surtout issus de la majorité LREM associée au MoDem et à une partie des députés LR devenus LC. Finalement, la composition de l'Assemblée sous la 15e législature reflète la fracture sociale entre la majorité LREM fortement diplômée et l'opposition très minoritaire et contestataire (FI/PCF/FN) issue des catégories sociales populaires.

L'analyse générationnelle menée sur la 14e législature[335] indique que le député français est quelqu'un de relativement âgé. Ainsi, la moitié de l'Assemblée est âgée de plus de 60 ans. Or, selon l'INSEE[336], les effectifs de cette génération au 1er janvier 2016 représentent seulement 24,9 % de la population. Un tiers des élus a entre 50 et 60 ans alors qu'ils ne sont que 13,1 % de la population. Il peut donc en être déduit que la génération des 50 ans et plus, avec 458 élus (79,9 %), est « surreprésentée » à l'Assemblée nationale. À l'inverse, alors que 37,4 % de la population est âgée de moins de 50 ans, seuls 103 députés (19,7 %) relèvent de cette tranche d'âge. Et un seul élu est âgé de moins de 30 ans : la députée FN, Marion Maréchal Le Pen. Notons enfin qu'un fort contraste existe entre les différentes formations politiques. En moyenne, le parti EELV est le plus jeune (49,8 ans) ; le PS, les radicaux de gauche et les centristes sont relativement proches avec 54,2 et 54,4 ans ; suivi par l'UMP (55,3 ans) ; enfin, le FDG se révèle être le parti dont la moyenne d'âge est la plus élevée avec 62,4 ans[337]. À travers ces chiffres, l'âge moyen du député en 2012 transparaît et s'établit à 54,6 ans.

En 2017, le rapport de force générationnel à l'Assemblée s'est inversé[338]. Un équilibre se fait d'ailleurs entre les moins de 50 ans (280 députés) et les plus de 50 ans (291 députés). Dans ce premier groupe, 22 députés sont âgés de moins de 30 ans : quatorze sont issus de la nouvelle majorité LREM, trois de la FI, trois LR, un MoDem et un FN élu à seulement 23 ans.

335 <*www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/age.asp?legislature=14*>.

336 <*www.insee.fr/fr/statistiques*>.

337 Rouban L., Les électorats politiques. Les députés de 2012 : quelle diversité ?, Note de recherche n° 8, *CEVIPOF*, juillet 2012, p. 3.

338 <*www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/ages*>.

BY-NC-ND

Les trentenaires sont au nombre de 95 et les « quadras » sont 163. Parmi les plus de 50 ans, les députés sont majoritairement des quinquagénaires (184 élus), suivis par les sexagénaires (91) et les septuagénaires (16). Par rapport à la précédente Assemblée, le renouvellement générationnel en 2017 est indéniable grâce à la nouvelle majorité. En effet, les députés LREM sont en moyenne plus jeunes (46 ans), suivis par l'extrême-gauche (48 ans) ; alors que le PS/PRG affiche une moyenne d'âge de 54,7 ans, LR 53 ans tout comme l'extrême-droite (52,2 ans)[339]. Néanmoins, la moyenne d'âge de l'Assemblée reste sensiblement la même puisqu'elle atteint 49,2 ans (contre 54,6), un chiffre comparable à 1981 (49 ans) ou 1958 (48,9 ans).

Enfin, il s'agit d'évoquer la représentativité des « minorités visibles » dans le champ politique français[340]. Classiquement, il est entendu que les minorités visibles désignent les groupes numériquement faibles, que leur religion, leur origine ethnique, leur couleur de peau et/ou leur orientation sexuelle distinguent de la population dite majoritaire[341].

En 2012, comme en 2007, la sous-représentation des minorités ethniques à l'Assemblée y est très forte puisque l'on estime leur nombre à trois en 2007 et à dix en 2012[342]. Parmi les 551 députés hors outre-mer, la majorité est issue du Maghreb (Kader Arif, Malek Boutih, Kheira Bouziane-Laroussi, Chaynesse Khirouni, Monique Iborra et Razzy Hammadi) et du Tchad (Seybah Dagoma). Relevons ensuite l'élection d'une personne originaire du Liban (Élie Aboud), de l'Iran (Pouria Amirshahi) et du Brésil (Eduardo Rihan Cypel). Notons qu'à l'exception de Élie Aboud (UMP), tous proviennent des rangs socialistes. Finalement, la « pluralité visible » à l'Assemblée s'établit à près de 2 % des élus alors qu'elle représente environ 10 % de la population métropolitaine. Les élections de 2017 ont entrainé une légère progression de leur nombre[343]. Sur ces 551 députés, 35 sont issus des minorités, soit 6,35 % de l'Assemblée. Dans le détail, ils sont 23 élus à provenir de LREM, quatre du MoDem, quatre du PS/PRG, un de l'UDI et de la FI. Aucun ressortissant de la diversité n'est élu sous l'étiquette

339 ROUBAN L., L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation, *préc*.

340 KESLASSY É., « De la place des minorités visibles dans le champ politique français », *in* BENBASSA E. (dir.), *Minorités visibles en politiques*, CNRS éditions, 2011, pp. 109-120.

341 BENBASSA E., « Introduction », *in ibid*., p. 7.

342 À défaut de statistiques sur l'origine ethnique, sont prises en compte : leur patronyme, leur photographie et leur lieu de naissance – « Une dizaine de députés de la diversité font leur entrée à l'Assemblée », *France24.com*, 18 juin 2012.

343 « La diversité progresse à l'Assemblée nationale », *LeFigaro.fr*, 20 juin 2017 ; « Législatives : les élus issus de la diversité plus présents que jamais à l'Assemblée nationale », *France24.com*, 21 juin 2017.

BY-NC-ND

LR, FN ou PCF. En vérité, il n'y a rien d'étonnant à ces résultats : la jeunesse du mouvement LREM a attiré des profils très divers (des novices, des femmes, des personnes issues de la diversité) qui jusqu'alors se sentaient exclus des partis classiques et de leur mode traditionnel de recrutement des députés.

Le sexe, l'âge, le profil social et professionnel permettent d'établir le portrait « robot » du député français. En 2012, il s'agissait d'un homme blanc, hétérosexuel, chrétien ou athée, de plus de 50 ans, au *cursus honorum* bien rempli, et dont l'activité professionnelle (majoritairement la fonction publique et les professions libérales) lui permet de s'organiser un temps pour la politique. Pour Jean-Jacques Urvoas (SER), ce profil est « *l'aboutissement d'un processus qui exclut insidieusement ceux s'écartant des canons constitutifs du "schéma gagnant"* »[344]. « *La politique, c'est comme les discothèques, on laisse d'abord entrer les habitués* »[345], affirmera pour sa part Rama Yade (UDI). Depuis 2017, le député reste un homme blanc, de 50 ans, mais il est très diplômé et issu d'une catégorie sociale et professionnelle supérieure. Dans les deux cas, il est constaté un défaut de représentativité. L'Assemblée apparaît tel un « miroir déformé » de la société française.

La véracité de ces données chiffrées n'est ni ignorée, ni contestée par nos élus. Rama Yade déplore cette situation peu démocratique : « *les jeunes sont cantonnés dans des mouvements dédiés (Jeunes Pop., MJS), les "jeunes lions" du PS, comme les appelle Arnaud Montebourg[346], sont déjà quinquagénaires. Ce ne serait pas un problème si les générations d'en dessous pouvaient elles aussi accéder aux responsabilités* »[347]. Un jugement identique est porté par Jean-Jacques Urvoas sur la jeune génération : « *quant aux élus qui se proclament parfois les représentants de la "nouvelle génération", à l'instar de Manuel Valls (PS), d'Arnaud Montebourg (PS) ou de Bruno Le Maire (UMP), ils se dirigent alertement vers la cinquantaine. Enfin, ceux qui ont moins de 40 ans voient leur présence relever du symbolique* »[348]. Il poursuit : « *à plus d'un titre, les bancs de l'hémicycle ressemblent à une caricature de la société française dans ses rapports générationnels : la crispation des seniors, qui ne veulent pas songer, après*

344 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *Manuel de survie à l'Assemblée national. L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 53.

345 YADE R., *Lettre à la jeunesse*, Bernard Grasset, 2010, p. 98.

346 Voir nota. son discours de victoire à Montret, en Saône et Loire, le soir de sa réélection le 20 juin 2007.

347 « Rama Yade : "La jeunesse, enjeu majeur de 2012" », *LeJDD.fr*, 20 novembre 2010.

348 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 54.

BY-NC-ND

des dizaines d'années de carrière, à laisser les places les plus valorisantes, et la frustration des jeunes plus si jeunes, travaillant avec abnégation et discrétion, mais sans promotion, pour un système qui ne les rétribue guère (...) *Un préoccupant trou générationnel s'est ainsi creusé* »[349]. L'image de la société est encore déformée lorsque « *quatre députés sur cinq sont des hommes*[; que l]*a deuxième religion de France est absente de l'hémicycle, à une ou deux exceptions près peut-être*[; que l]*es enfants d'immigrés originaires du Maghreb ou de l'Afrique noire n'y ont toujours pas trouvé leur place*[; et que l]*es ouvriers ont disparu* »[350].

De son côté, Jean-François Copé (UMP) reconnaissait déjà sous la 13e législature que « *la diversité, ce n'est pas encore ça !* »[351]. « *Lorsque l'on caricature les députés en expliquant que ce sont des clones, majoritairement des hommes, blancs, de plus de 50 ans, plus ou moins issus de la fonction publique, ce n'est pas faux. Le renouvellement des élites dans notre pays*, disait-il, *est tellement lent qu'il y a un vrai décalage de représentativité entre la société française de 2009 et les profils sociologiques des parlementaires. Malgré quelques progrès* (...) *le pourcentage de femmes reste très faible. La moyenne d'âge est de 55 ans et il n'y a que 19 députés de moins de 40 ans. Les députés sont majoritairement issus des classes moyennes, avec une surreprésentation des professions libérales et de la fonction publique. Quant aux députés issus de l'immigration récente, ils sont rares dans les travées du Palais Bourbon. Bien sûr, il y a quelques parlementaires qui incarnent la voie de l'intégration* (...) *Mais ces parcours sont trop exceptionnels : on ne retrouve pas assez le vrai visage de la société française au Parlement* »[352].

La situation suscite également un intérêt certain parmi les ethnologues. Dans son ouvrage *Un ethnologue à l'Assemblée*, Marc Abélès a ainsi trouvé « *intéressant de constater l'absence totale de Beurs ou de porte-parole des problèmes de la "deuxième génération". Cette situation peut paraître étrange quand on considère l'importance de la question interculturelle dans la politique hexagonale. Alors qu'il est souvent question des jeunes des banlieues et qu'on a pu suivre des débats animés à propos de la question du "foulard" dans les écoles, il est pour le moins étrange qu'aucune formation politique n'ait jugé opportun de promouvoir à la députation des représentants directs de ceux qui sont les acteurs directs d'évolutions en profondeur de la société française* »[353]. « *Ceux qui sont le plus directement en prise sur ces*

349 *Ibid*.
350 *Ibid*.
351 COPÉ J-F., *Un député, ça compte énormément !*, Albin Michel, 2009, p. 126.
352 *Ibid*., pp. 126-127.
353 ABÉLÈS M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Odile Jacob, coll. « Poches Odile Jacob », 2001, pp. 59-60.

BY-NC-ND

questions, ajoute-t-il, *demeurent relégués dans le milieu "associatif". Ils se font surtout entendre par le biais du lobbying ou sur le mode protestataire dehors, derrière les grilles du Palais* »[354].

La représentation nationale n'a jamais été le reflet de la société. Et, ce qui a été longtemps accepté par les Français ne semble plus l'être aujourd'hui. Ils attendent de l'Assemblée qu'elle affiche une meilleure représentativité de la mixité sociale et genrée de la population. La pérennité et le caractère démocratique de notre régime représentatif, ainsi que la légitimité des représentants, ne s'amélioreront qu'en résorbant ce manque de représentativité. En outre, en intégrant les minorités au jeu politique, les discriminations sociétales diminueront alors que, dans le même temps, le sentiment d'intégration et d'identification du citoyen à l'égard de la classe politique se renforcera. Enfin, il n'est pas exclu qu'une incidence positive sur le taux de participation aux élections législatives ait lieu.

La situation est en effet urgente. Nombreuses sont les études d'opinion à faire part du sentiment des Français de ne pas être suffisamment représentés par les politiques et les partis.

Concernant ces derniers, le rapport qu'ont les Français à leur égard est un rapport de défiance. Qu'ils soient sympathisants de gauche, de la droite et du centre, du FN ou encore sans préférence partisane, tous associent spontanément les partis politiques au mensonge. Le *Nuage de mots* (*infra*) qui leur est associé est révélateur de cette impression populaire : ils sont « profiteurs », « pourris », « incapables », « déconnectés », synonymes de « corruption » et de « magouilles »[355].

S'agissant du personnel politique, les Français sont nombreux à les trouver illégitimes et privilégiés. Le verbatim utilisé à leur encontre est d'ailleurs assez fort. Ils sont décrits comme étant « *tous des menteurs et des profiteurs* » ; qui « *ne s'intéressent qu'à leur propre réélection et à leurs propres intérêts* » ; « *totalement déconnectés de la population, ils se sont disqualifiés eux-mêmes* » ; des « *gens qui cherchent une bonne place et s'occupent très peu du souci des Français* ». Ils sont également jugés « *trop nombreux, pas représentatifs* », « *éloignés du*

354 *Ibid*., p. 60.

355 Sondage *Harris Interactive* pour *LCP-AN*, « Les partis politiques, quelle utilité et quelle légitimité aujourd'hui ? », 2 mai 2016, pp. 5-6.

BY-NC-ND

peuple », et sujets à « *magouilles, abus de biens sociaux, mais jamais condamnés* »[356]. Ainsi, près de 6 Français sur 10 (57 %) estiment qu'il n'y a pas assez de personnes appartenant à une minorité visible à l'Assemblée ; contre 36 % pour qui leur nombre est suffisant voir trop important[357].

Nuage de mots généré à partir de l'exhaustivité des réponses spontanées à la question ouverte suivante : « Lorsque vous pensez aux partis politiques de façon générale, quels sont tous les mots, toutes les impressions qui vous viennent spontanément à l'esprit ? »

Source : Sondage Harris Interactive pour LCP-AN, mai 2016.

Pour contrer cette crise d'identification, les Français sont sources de propositions. Ils appellent au renouvellement de la vie politique, en se prononçant majoritairement pour davantage de personnes ayant déjà travaillé en entreprise (90 %), d'origines sociales modestes (83 %), de femmes (82 %), de jeunes (81 %), ou encore issues de la diversité (66 %). 8 Français sur 10 se montrent même favorables à ce que des personnes n'ayant jamais été membres de partis politiques (80 %) ou n'ayant jamais exercé de mandats électifs (79 %) se présentent aux

356 *Ibid.*, p. 7.

357 Sondage *CSA* pour *Institut Montaigne*, « Les Français et les discriminations dans le monde politique », n° 0801511, 4 décembre 2008, p. 3.

BY-NC-ND

élections[358]. En d'autres termes, ils se disent favorables à un personnel issu de la société civile, non du sérail politique.

Ces chiffres élevés permettent de constater combien les Français sont soucieux de renouveler leur personnel politique, quelle que soit leur sensibilité partisane. Davantage de femmes, de jeunes, de diversité sociale et professionnelle, telles sont les nouvelles exigences démocratiques auxquelles aspirent les citoyens et auxquelles le politique se doit de répondre s'il veut retrouver leur confiance.

Le renouvellement de l'offre politique n'est pas impossible. Les élections législatives de 2017 l'ont montré : 39 % des députés sortants (soit 225) ne se sont pas représentés et 70 % d'entre eux étaient âgés de plus de 60 ans. Seuls 361 députés ont choisi d'être candidats à leur propre succession alors qu'ils étaient 472 en 2012[359]. Profitant de la loi sur la limitation du cumul des mandats, le PS et LR ont chacun présenté près de 60 % de candidats titulaires nouveaux. C'est moins que LREM et ses 50 % de renouvellement. Mais derrière cet affichage, un examen attentif s'impose. D'une part, il s'est avéré que les candidats « *députés internet* »[360] LREM étaient plutôt des CSP+, des cadres dynamiques, des notables locaux[361]. Beaucoup se trouvaient être des chefs d'entreprise, des entrepreneurs (*start-upper*), des cadres du privé, avocats, médecins, lobbyistes et collaborateurs d'élus. En revanche, le *modus operandi* ne faisait pas de place aux actifs ouvriers. Peu étaient des employés ; seule une dizaine étaient à la recherche d'emplois ou en reconversion professionnelle, une vingtaine de retraités, environ cinq agriculteurs et étudiants. Le renouvellement de l'offre politique de LREM ne signifiait donc pas un renouvellement en termes de classes sociales, ni de représentativité territoriale c'est à dire la « France périphérique » et rurale. D'autre part, il a pu être démontré que sur les 525 candidats investis LREM, seuls 1/3 des candidats estampillés « Société civile » étaient réellement des « novices » en politique[362]. Cela équivaut à 176 candidats, soit 34 % de personnes dans ce cas.

---

358 Sondage *Harris Interactive* pour le mouvement politique « *Nous Citoyens* », « Le rapprochement des Français à la politique », 8 avril 2016, p. 7.

359 « Parité, renouvellement, âge des candidats... », *art. cit*. ; « Législatives : 36 % des députés renoncent à se représenter », *LeMonde.fr*, 17 mai 2017.

360 François Fillon *in* Extrait de l'émission « L'Émission Politique », *France 2*, 23 mars 2017, 1 h 07 min 25 : <*www.francetvinfo.fr/replay-magazine/france-2/l-emission-politique/l-emission-politique-du-jeudi-23-mars-2017_2100421.html*>.

361 « La "société civile" de Macron ou la République des gens qui vont bien », *Mediapart.fr*, 16 mai 2017. ROUBAN L., « Le profil des candidats investis par La République en Marche : un renouveau limité », Note ENEF 39, *Sciences Po CEVIPOF*, juin 2017, pp. 4-8.

362 « Législatives 2017 : un tiers des candidats de La République en Marche sont des novices en politique », *LeMonde.fr*, 7 juin 2017.

BY-NC-ND

Les 2/3 restant étaient des personnes qui se sont déjà présentées à des élections (32 personnes), ont eu des fonctions proches d'élus locaux ou dans des ministères (70 personnes), ou avaient des liens familiaux avec des élus (trois personnes). Ce n'étaient donc pas n'importe quels « *candidats* [qui] *sign*[aient] *le retour définitif des citoyens au cœur de la vie politique* »[363]. Dans les urnes, cela s'est en partie traduit comme suit : 88 députés (29 %) sont des cadres, 73 (24 %) sont des fonctionnaires, 53 (17 %) sont des professions libérales, contre treize retraités, dix employés, six commerçants, et huit permanents politiques[364].

Pour améliorer la représentation de la mixité sociale, il est régulièrement suggéré d'imposer un âge maximal pour se présenter aux élections. Selon ses partisans, cette mesure vise à plafonner l'âge d'éligibilité aux différents mandats nationaux (député, sénateur et Président de la République). Le mandat politique serait ainsi concerné par la limite d'activité, à l'image des autres secteurs d'activités. Dans le secteur public, par exemple, l'âge de la retraite varie selon l'année de naissance. Actuellement fixée à 67 ans pour les fonctionnaires titulaires et non titulaires, elle peut néanmoins se prolonger à 70 ans pour certains postes de direction et pour l'intérêt du service. Un dispositif similaire est prévu pour le secteur privé à l'art. L. 1237-5 C.trvl. Plusieurs députés ont ainsi déposé des propositions de loi en ce sens : Éric Raoult (1991), Jean-Pierre Brard (1993), Alain Ferry (1994), Francis Saint-Léger et François Vannson (2009)[365]. Plus récemment, il a fait l'objet d'un rapport du *Commissariat général à la stratégie et à la prospective* sur l'engagement des jeunes dans la société[366]. Et en 2016, il s'est affirmé comme une nouvelle exigence démocratique pour plus de 6 Français sur 10 (66 %)[367] ; ce

363 FERRAND R., Conférence de presse - Liste des 428 investis aux élections législatives, 11 mai 2017.

364 « Age, sexe, profession… zoom sur les députés de La République en Marche », *LCI.fr*, 19 juin 2017.

365 Voir la Prop. de loi de Éric Raoult (UMP) tendant à établir une limite d'âge maximum pour être candidat aux élections nationales et locales, 9e Lég., n° 2515, *Ass. Nat.*, 19 décembre 1991 ; Prop de loi org. de Jean-Pierre Brard (GDR) tendant à instituer une limite d'âge pour être candidat aux élections législatives, sénatoriales ou présidentielles, 10e Lég., n° 791, *Ass. Nat.*, 3 décembre 1993 ; du même, Prop de loi tendant à instituer une limite d'âge pour être candidat à un mandat électif, 10e Lég., n° 808, *Ass. Nat.*, 7 décembre 1993 ; Prop. de loi org. de Alain Ferry (UMP) tendant à compléter les dispositions du code électoral et à instaurer une limite d'âge pour être candidat aux mandats de députés, sénateurs et Président de la République, 10e Lég., n° 138, *Ass. Nat*., 19 avril 1994 ; Prop. de loi org. de Francis Saint-Léger et François Vannson (UMP) visant à fixer un âge maximal pour se porter candidat aux mandats de député et de sénateur, 13e Lég., n° 1979, *Ass. Nat*., 14 octobre 2009.

366 NABLI G. et NAVES M-C., « Rapport de France Stratégie – *Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes* », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 22 juin 2015, pp. 56-57, « Mesure 21 ».

367 Sondage *ODOXA* pour *France Info* et *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, « Renouvellement politique. Comment débloquer le système ? », 25 janvier 2016, pp. 7-8.

BY-NC-ND

chiffre atteint même 74 % pour les sympathisants de droite, contre 59 % pour les sympathisants de gauche.

Une autre initiative a été portée par le sénateur centriste Pierre Médevielle tendant à favoriser une égale répartition des âges sur les listes électorales[368], par le mécanisme des quotas. Il suggère en effet d'insérer à l'art. 1er C° les mots : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes*, par groupe d'âge, *aux mandats électoraux et fonctions électives...* ».

Quels regards porter sur de telles propositions ?

Concernant l'initiative de Pierre Médevielle, on est en droit d'émettre des réserves quant à sa faisabilité juridique et politique. Juridiquement, d'abord, cette réforme nécessite une révision de la Constitution. Or, il semble peu probable de réunir une majorité suffisante pour inscrire une telle limitation. En outre, l'amélioration de la représentativité ne signifie pas faire de l'Assemblée une chambre d'opinion à l'instar d'un panel d'institut de sondage. Politiquement, ensuite, se pose la question du mécanisme à adopter : quels quotas choisir ? doivent-ils être les mêmes quelle que soit la tranche d'âge ? En outre, les incitations à l'égard des partis politiques seront-elles financières, à l'instar des incitations en faveur de la parité femme/homme ? Dans l'affirmative, ne concerneront-elles que la première fraction de la dotation publique destinée au financement des partis ? Dans ce cas, il peut d'ores et déjà être avancé que seules les petites formations s'y résoudront, contrairement aux grandes formations qui préféreront maximiser leurs résultats électoraux en comptant sur le *cursus* de leur candidat ainsi que sur la seconde fraction de la dotation publique basée sur le nombre de parlementaires rattachés au parti politique. Toutes ces interrogations traduisent la difficulté d'une telle mesure, alors que l'on peut atteindre le même objectif de rajeunissement de la classe politique avec le mandat unique.

Instaurer une condition d'âge maximal répondrait favorablement à l'attente des Français en faveur du renouvellement du personnel politique (66 % en 2016). Toutefois, elle présente plusieurs difficultés relatives à sa pertinence qui permettent de l'écarter. En effet, la mesure porte atteinte aux exigences découlant de l'art. 6 DDHC, notamment la liberté de choix des électeurs et la liberté d'accès aux mandats électoraux[369]. Elle constitue aussi une remise en

368 Prop. de loi constit. tendant à favoriser une égale répartition des âges sur les listes électorales, n° 823, *Sénat*, 5 septembre 2016.

369 Voir nota. Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, cons. 15.

BY-NC-ND

cause du discernement et de la maturité des électeurs. Elle affaiblit l'assemblée en ce qu'elle la prive d'élus disposant d'une expertise et d'une expérience significative du fonctionnement législatif ou susceptibles d'assister et d'accompagner les élus novices. Surtout, il n'y a pas de corrélation entre un élu âgé et un élu inactif, touché par le phénomène « d'assèchement » ou de démobilisation. De même, cette mesure s'inscrit à contre-temps du vieillissement de la population et de l'allongement de l'espérance de vie. Enfin, elle serait inutile car le renouvellement de l'Assemblée n'a pas attendu cette réforme pour s'opérer. De plus, sur la base des 7.882 candidats aux élections législatives de 2017, elle n'aurait touché qu'une minorité de candidats : ils étaient près de 271 personnes âgées de 70 ans et plus, dont neuf personnes de 80 ans et plus[370]. Accepter un tel dispositif bouleversera les traditions et rencontrera une hostilité, notamment de la part des parlementaires les plus âgés qui crieront, à juste titre, au « jeunisme »[371] et au populisme.

Au lieu de cela, les partis politiques pourraient être invités à faire évoluer leurs critères de recrutement des députés et mettre en avant certains profils d'élus. De même, il conviendrait de moderniser le statut du député afin de prendre en compte la diversité des profils des élus. Toutes les mesures qui ont été précédemment prescrites, notamment le non cumul des mandats, rendent nécessaire cette actualisation. S'il nous appartiendra d'en esquisser un éventuel contenu dans le *Chapitre 3*, il semble néanmoins indispensable à ce stade d'en révéler les deux objectifs. D'une part, le statut doit permettre au député de mieux conjuguer sa vie familiale, son activité professionnelle et son implication dans la vie politique de son pays. D'autre part, il doit favoriser la mobilité de l'élu entre son activité professionnelle et la vie politique. En conciliant ce double objectif, le statut du député incitera de nouveaux profils à s'engager politiquement. L'Assemblée nationale offrira alors, une meilleure représentativité des femmes, des jeunes, des « minorités visibles » et des salariés du secteur privé, au premier rang desquels les employés et les ouvriers.

Dans ces conditions, le renouvellement du personnel politique et la modernisation de la vie politique française seront assurés, ce qui aura pour effet de restaurer le « contrat de confiance » établi par le mécanisme de représentation entre les Français et leurs représentants. Mais une autre mesure pourra y participer : la modification de la loi électorale.

370 Voir Infographie *Le Figaro, in* « Parité, renouvellement, âge des candidats... », *art. cit.*

371 « Limiter à 70 ans l'âge d'un candidat à une élection ? L'idée fait débat », *LeFigaro.fr*, 22 juin 2015.

BY-NC-ND

Section 2 - La réforme du mode de scrutin

La France se distingue par la diversité de ses régimes. Mais elle se caractérise aussi par ses diverses lois électorales relatives à l'élection des députés[372]. Ainsi, a-t-elle connu successivement le scrutin censitaire sous les monarchies, le scrutin uninominal majoritaire et le scrutin proportionnel depuis la II^e^ République. Cette évolution s'est particulièrement fait remarquer sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, où à plusieurs reprises le système électoral a alterné entre scrutin majoritaire et proportionnel, pour des raisons purement politiques : querelles de partis, rapports de force entre modérés et radicaux, volonté d'empêcher certains partis adverses d'accéder aux responsabilités... Au fond, ces changements successifs confirment que « *la loi électorale est la loi la plus importante en démocratie. Elle est, d'une certaine manière, la loi essentielle* », celle qui « *conditionne la forme politique que l'on veut donner à un régime* »[373]. Conséquemment, « *on choisit le mode de scrutin en fonction des situations, et son effet est décisif sur les résultats obtenus* »[374]. Depuis 1958, on note une relative stabilité de la loi électorale, en faveur du scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Toutefois, il ne fait pas l'unanimité. Ceci conduit à examiner successivement les critiques émises à l'égard du scrutin uninominal majoritaire à deux tours (**§ 1**) et la solution qui semble se dégager parmi les personnalités politiques, experts et citoyens : la représentation proportionnelle (**§ 2**).

§ 1 - La remise en cause du scrutin uninominal majoritaire à deux tours

Le mode de scrutin législatif actuellement en vigueur peut être considéré comme « *le scrutin de droit commun en France* »[375]. En effet, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours – dit scrutin d'arrondissement – a été constamment utilisé, à quelques exceptions près, depuis le décret organique du 2 février 1852 pris par Napoléon III.

Avec ce système[376], le siège de député est attribué au candidat qui aura réuni au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. À défaut, un second tour est organisé où la majorité simple suffit

372 Néant H., *op. cit.*, pp. 129-135 ; Michel Winock *in* Ass. Nat., Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, séance du 10 avril 2015, Compte rendu n° 9, pp. 2-4.

373 Jean-Claude Casanova *in* Compte rendu n° 9, *op. cit*., p. 4.

374 *Ibid*., p. 5.

375 De Nantois C., *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Thèse, Paris X, LGDJ, 2010, p. 61.

376 Art. L. 123 C.élec.

BY-NC-ND

alors à élire le député[377]. Mais pour pouvoir participer au second tour, les candidats doivent avoir obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits[378].

Plusieurs éléments le caractérisent. Il s'agit d'un scrutin reconnu pour sa simplicité et sa clarté. En ce sens, 1°) est élu député le candidat qui a su obtenir la majorité des suffrages exprimés ; 2°) on ne vote que pour un député par circonscription ; 3°) enfin, les circonscriptions ont un cadre relativement restreint, ce qui favorise les relations entre l'électeur et le député. Ce rapport de proximité entre l'électeur et le député est accentué par la dimension personnelle du scrutin. En effet, l'uninominal permet à l'électeur de mieux connaître son député. Une fois élu, proximité et personnalisation se matérialisent dans la diversité du travail de terrain du député, notamment par son rôle d'intermédiaire[379]. Enfin, ce scrutin a pour finalité particulière d'assurer la constitution d'une majorité claire pour permettre l'émergence d'un Gouvernement fort et stable ; et ainsi, lutter contre les dérives des III^{e} et IV^{e} Républiques.

Malgré les avantages certains du scrutin d'arrondissement, les critiques à son égard sont nombreuses.

Ses adversaires mettent en avant la sous-représentation des formations politiques et d'une partie de l'électorat à l'Assemblée nationale. Ce constat a été réaffirmé au cours des travaux du *Groupe de travail sur l'Avenir des Institutions*, notamment par le professeur Frédéric Sawicki. Selon lui, l'un des aspects « *à prendre en compte pour comprendre la crise de la représentation* [réside dans] *les règles de scrutin qui conduisent à laisser en dehors de la représentation politique des pans entiers de notre société. Sous l'effet conjugué du scrutin majoritaire à deux tours et de la présidentialisation de nos institutions, beaucoup de nos concitoyens ne se sentent pas représentés dans les institutions centrales de notre pays. Ce processus aboutit à ce que 80 % des députés appartiennent soit au PS soit à l'UMP* »[380]. Le scrutin est donc bénéfique pour ces deux grands partis et les minorités incluses dans des alliances (PRG, EELV, MoDem, UDI), et au détriment des minorités non incluses dans des alliances (FN, FI). D'autant plus que le seuil de passage au second tour n'a cessé d'être relevé

377 Art. L. 126 C.élec.

378 Art. L. 162 C.élec.

379 *Infra.*, *Chap. 7 et 8*.

380 Frédéric Sawicki *in* Ass. Nat., Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, séance du 13 février 2015, Compte rendu n° 6, p. 5.

BY-NC-ND

depuis 1958, passant ainsi de 5 à 10 % en 1966[381], puis à 12,5 % en 1976[382]. En procédant de la sorte, on a réduit les hypothèses de triangulaires voire de quadrangulaires, c'est à dire la possibilité pour les candidats ayant obtenu plus du seuil de se maintenir au second tour. Ceci a eu pour conséquence d'« *enraciner le bipartisme, peut-être demain le tripartisme,* [dans la vie politique française, ainsi que] *le système d'alternance à cause duquel la déception s'installe de plus en plus vite et à cause duquel le rejet de la politique et l'abstention s'accroissent* »[383], selon Marie-George Buffet (PCF).

En outre, la dimension réduite de la circonscription et la personnalisation de l'élection participent à la sous-représentation de certains profils (femmes, jeunes, minorités). En donnant l'investiture à un élu local, connaissant parfaitement son territoire, doté d'un important *cursus honorum*, maîtrisant ses dossiers et bénéficiant de la reconnaissance de ses administrés, le parti privilégie l'expérience du terrain à la diversité sociale comme critère de recrutement afin de maximiser ses chances de victoires électorales.

Le scrutin participerait aussi au clientélisme local. Jean-Claude Masclet le relevait d'ailleurs déjà dans sa thèse : « *l'arrondissement demeure une circonscription réduite tant démographiquement que géographiquement. Dans ce contexte, les rapports personnels entre le député, les notables locaux et les électeurs peuvent aisément se développer jusqu'à engendrer, par le jeu des services rendus, une certaine forme de clientélisme* »[384].

Les critiques concernent également les alliances électorales et les désistements, en raison d'accords conclus entre les partis au niveau local ou national. D'abord, par le jeu des alliances, les partis s'adonnent aux « marchandages » du lendemain du premier tour. À cet égard, Marie-George Buffet critique le « *fait que l'élaboration du projet politique peut passer au second plan par rapport aux choix tactiques, les alliances variant d'une élection à une autre* »[385]. Elle déplore ainsi l'absence de bataille idéologique, puisque la recherche des voix est prioritaire sur le programme politique. Or, de tels calculs politiciens peuvent aboutir à ce

381 Loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 modifiant et complétant le code électoral, *JORF* du 30 décembre 1966, p. 11684.

382 Loi n° 76-665 du 19 juillet 1976 modifiant certaines dispositions du code électoral et du code de l'administration communale, *JORF* du 20 juillet 1976, p. 4324. – Une récente prop. de loi suggère même de supprimer ce seuil afin que « *seuls peuvent se présenter au second tour les deux candidats qui se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour* » : voir Prop. de loi tendant à la clarification démocratique des scrutins majoritaires à deux tours, n° 548, Sénat, 25 avril 2016.

383 Marie-George Buffet *in* Compte rendu n° 9, *op. cit.*, p. 14.

384 MASCLET J-C., Thèse *cit.*, p. 233.

385 Marie-George Buffet *in* Compte rendu n° 6, *op. cit*., p. 9.

BY-NC-ND

que, une fois à l'Assemblée, l'élu soit contraint à de multiples concessions afin de répondre aux exigences diverses, voire opposées de son électorat. Cela est peu perceptible lorsque le désistement intervient dans la même famille politique, à la différence du « Front républicain » où les partis de gouvernement appellent leurs électeurs à voter pour le candidat jugé « plus républicain » que celui issus des partis marginaux (FN, FI). En effet, par leurs alliances et leurs désistements, les partis viennent modifier l'image politique du pays issu du premier tour des élections législatives. On peut même affirmer que, avec le « Front républicain », ils trahissent les résultats électoraux du premier tour. Or, cette atteinte aux suffrages exprimés engendre un « miroir déformé » de la physionomie politique du pays et la sous-représentation d'une partie de l'électorat sur les bancs de l'Assemblée.

§ 2 - La représentation proportionnelle dosée, une solution en trompe-l'œil

Face aux critiques, une réponse se dégage nettement : la répartition proportionnelle[386] des forces politiques à l'Assemblée. En réalité, l'idée n'est pas nouvelle en France[387] : on relève sa présence à la veille de la Révolution, dans la *Pétition des citoyens domiciliés à Paris*, en 1788[388]. Ce n'est qu'après 1870 que l'on assiste à diverses tentatives de propositions de loi électorale[389], puis à son instauration sous la III^e^ République (entre 1919 et 1927), la IV^e^, et la V^e^ République pour les seules élections de 1986. On bénéficie ainsi de suffisamment d'expériences politiques pour connaître des raisons et des effets d'un tel mode de scrutin.

En revanche, ce qui est nouveau à la lecture des différents travaux relatifs à une évolution de la loi électorale, c'est leur propension à vouloir instiller une « dose » de

386 Pour rappel, la représentation proportionnelle consiste à répartir les sièges en fonction du nombre de voix obtenues par les différentes listes. Pour une étude globale, voir le dossier spécial « Représentation proportionnelle entre vices et vertus », *RPP*, n° 1076, 2015, pp. 3-86.

387 SARIPOLOS N., *La démocratie et l'élection proportionnelle. Étude historique, juridique et politique*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1899 ; LE BÉGUEC G., « La représentation proportionnelle : 100 ans de controverses », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 9, 1986, pp. 67-80

388 GUILLOTIN J-I., *Pétition des citoyens domiciliés à Paris du 8 décembre 1788*, Clousier, 1788.

389 Le travail académique au début de la III^e^ République est révélateur de ce riche débat. Aussi, nous conseillerons de lire nota. BONNEFOY G., *La représentation proportionnelle*, Thèse, Paris, Marchal & Billard, 1902, pp. 248-280, pp. 292-309 et pp. 372-421 ; TARDY R., *Les récentes propositions de loi françaises tendant à l'établissement de la représentation proportionnelle*, Thèse, Paris, Impr. G. Vilette, 1907 ; CHARDON J-L., *La réforme électorale en France*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1910, et en particulier pp. 48-116 ; PETITJEAN T., *La représentation proportionnelle devant les chambres françaises. Étude d'histoire parlementaire et législative*, Thèse, Paris, Léon Tenin, 1915. Plus largement, sur les travaux de 1885 à 1923, lire MARTY T., « La production doctorale de la doctrine juridique : division du travail académique et politisation des thèses en droit sur les modes de scrutin (1885-1923) », *RHSH,* 2011/2 (n° 25), p. 265-291.

BY-NC-ND

proportionnelle. Autrement dit, contrairement aux expériences passées, la proportionnelle ne serait pas intégrale, mais simplement dosée, limitée.

Parmi les commissions d'experts mandatées sur ce sujet, notons celle présidée par le Doyen Vedel, en 1993, la *Commission de réforme du mode de scrutin*. Elle suggérait, sans en dire davantage, l'introduction d'« *une part convenablement calculée de scrutin proportionnel* »[390]. En 2007, le *Comité Balladur* manifestait sa volonté de ne pas abandonner le scrutin majoritaire à deux tours. Mais il prenait « *acte du souhait, formulé par certaines des personnalités politiques qu'il a entendues, que la sur-représentation des grands partis qui en résulte au détriment de formations politiques dont les candidats réunissent pourtant un nombre significatif de suffrages soit corrigée par l'introduction, pour l'élection de l'Assemblée nationale, de ce qu'il est convenu d'appeler la représentation proportionnelle "compensatrice"* »[391]. Soit un nombre de sièges compris entre 20 et 30 (environ 5 %). En 2012, la *Commission Jospin* se prononçait pour « *une part limitée de scrutin proportionnel* »[392] établie à 10 % au plus des députés, soit 58 députés. En 2015, le *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* s'est prononcé pour l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle, au motif que « *si la dose de proportionnelle était faible, l'ambition d'influer sur la représentativité des élus ne pourrait être atteinte* »[393]. À ce jour, il s'agit de la perspective la plus ambitieuse en matière de représentation proportionnelle émise par un groupe d'étude.

Plus récemment, en 2017, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », le rapporteur du *Groupe de travail sur le statut du député*, Yves Blein (LREM) a suggéré d'instaurer un scrutin mixte [394]. Tout en préservant le scrutin majoritaire pour l'essentiel des sièges, une part des sièges serait attribuée selon un scrutin proportionnel dans une circonscription nationale unique. Dans ce cadre, l'électeur disposerait de deux voix ; et toutes les listes participeraient à la répartition des sièges pourvus à la propositionnelle et non pas seulement les listes défavorisées par le scrutin majoritaire. Estimée

390 COMMISSION DE RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN (« COMMISSION VEDEL »), *Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés*, février 1993 [non publié].

391 COMITÉ BALLADUR, *op. cit*., p. 69, « Proposition n° 62 ».

392 COMMISSION JOSPIN, *op. cit*., p. 37, « Proposition n° 7 ».

393 GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie*, *op. cit.*, p. 57, « Proposition n° 3 ».

394 GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, *Rapport - Première conférence, op. cit*., p. 27, « Proposition n° 5 ».

BY-NC-ND

idéalement par son auteur à 22,5 %, la dose de proportionnelle permettrait de favoriser une meilleure représentation de l'électorat sans empêcher la constitution de majorités stables.

En ce qui les concerne, les politiques ont également un avis bien tranché sur l'évolution de la loi électorale[395]. Ce point de vue est d'autant plus accentué à mesure que se rapprochent les échéances présidentielles.

Si au PS on se montre favorable à une part de proportionnelle, depuis le rétablissement du scrutin majoritaire en 1986, le débat se durcit sur la proportion de cette part. Pour preuve, le texte issu de la Convention nationale du 26 janvier 2002 préconisait que 10 % des députés seraient élus à la proportionnelle sur des listes nationales, alors que le texte du projet adopté le 30 juin 2006 portait ce chiffre à 20 % soit 120 députés. Quelques mois plus tard, dans son rapport qu'il remit à la candidate Ségolène Royal, le Président du groupe RDSE au Sénat Jean-Pierre Bel considérait comme « *excessive et déstabilisatrice pour notre système parlementaire majoritaire* »[396] une telle dose, tout en proposant « *un chiffre plus raisonnable de 80 députés* »[397]. En 2012, le programme présidentiel du candidat François Hollande restait vague et non chiffré : « *J'introduirai une part de proportionnelle à l'Assemblée nationale* »[398]. Une promesse non tenue lors de son mandat à l'Élysée qu'il confirma lors d'une intervention à l'Hôtel de Lassay en 2016 : « *Durant la campagne de 2012, je m'étais prononcé en faveur de l'introduction d'une part de proportionnelle dans le scrutin législatif pour l'Assemblée nationale. J'en reste convaincu, mais elle ne peut se faire que sur un nombre limité de sièges et avec une réduction significative du nombre de députés* »[399].

---

395 Par ex. ANDOLFATTO D., « Les partis politiques et la représentation proportionnelle », *RPP*, n° 1076, 2015, pp. 37-50.

396 BEL J-P., *Pour une nouvelle République. Propositions de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007, p. 17.

397 *Ibid*., p. 18.

398 HOLLANDE F., *Le Changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, 26 janvier 2012, p. 33, « Proposition n° 48 ».

399 HOLLANDE F., Discours de clôture de la journée du 6 octobre, *in* ACTES DU COLLOQUE GEVIPAR, « Refaire la démocratie », Assemblée Nationale, 6 et 7 octobre 2016 (à paraître).

BY-NC-ND

Cette position est contredite par les petites formations que sont l'UDI[400], EELV[401], le FN[402] et le FDG[403]. Toutes se prononcent pour la représentation proportionnelle intégrale. En revanche, d'autres formations de taille comparable plaident pour l'introduction d'une simple dose de proportionnelle. C'est notamment le cas au MoDem où François Bayrou s'est prononcé pour « *une loi électorale qui conservera comme aujourd'hui les trois quarts des sièges élus comme maintenant au scrutin majoritaire. Un quart des sièges sera disponible pour une attribution au scrutin proportionnel* »[404]. De même, mais dans une moindre proportion, François Sauvadet pour le Nouveau Centre, est favorable à l'introduction d'une dose de proportionnelle de 20 % aux législatives[405].

À l'opposé, la droite républicaine reste hostile à la proportionnelle. En tant qu'héritier du mouvement gaulliste et du RPR, LR se veut fidèle au système électoral mis en place par le général De Gaulle et sur lequel repose la stabilité institutionnelle de la V^e^ République : le scrutin majoritaire et le fait majoritaire[406].

Pour leur part, les Français tendent à approuver cette atténuation du système majoritaire. En 2015, ils étaient près de 8 Français sur 10 (82 %) à y être favorables[407]. On constate même un attrait plus important chez les sympathisants de la droite et du centre (83 %), ainsi que du FN (91 %), alors que les sympathisants de gauche ne sont que 72 %. Enfin, ceux qui se présentent « sans préférence partisane » sont à 90 % en faveur de cette mesure. Ainsi donc, une large majorité soutient l'introduction d'une dose de proportionnelle dans la loi électorale.

---

400 « UDI : Lagarde plaide pour le scrutin proportionnel aux législatives », *LCP.fr*, 12 avril 2015.

401 Déposée par le Groupe EELV à l'Assemblée, voir Prop. de loi visant à améliorer la représentation des Français en instaurant l'élection des députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, 14e Lég., n° 2959, *Ass. Nat.*, 8 juillet 2015.

402 LE PEN M., *Mon projet pour la France et les Français*, 2012, p. 8 ; FRONT NATIONAL, *Programme politique du Front National*, 2011, p. 103 : <*www.frontnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/*> ; « Marine Le Pen réclame la proportionnelle intégrale à Hollande », *LeFigaro.fr*, 12 avril 2016.

403 Voir nota. GARRIDO R., « La Constituante, la 6e République, et la clause de révocation », 20 mars 2012 : <*www.placeaupeuple.fr/?p=15550*>.

404 BAYROU F., Discours de clôture du 4e Forum de l'agenda 2012-2020, « Un nouveau contrat démocratique », à la Maison de la Chimie (Paris), 25 février 2012.

405 « Sauvadet souhaite 20 % de proportionnelle », *france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne*, 22 février 2012.

406 À deux reprises, toutefois, Nicolas Sarkozy s'est prononcé en faveur d'une correction « à la marge » du scrutin majoritaire ; ce fut lors des campagnes présidentielles de 2007 et 2012. Voir SARKOZY N., Discours de Bercy (Paris), 29 avril 2007, Discours de Marseille, 19 février 2012.

407 Sondage *ELABE* pour *BFM.TV*, « L'état d'esprit des français après les élections régionales », 16 décembre 2015, pp. 4-5.

BY-NC-ND

Depuis 2017, la question de l'introduction d'une dose de proportionnelle dans la loi électorale est revenue au cœur du débat politique. Il s'agissait en effet d'une des conditions à l'offre d'alliance de François Bayrou à Emmanuel Macron à l'élection présidentielle[408]. Élu Président de la République, Emmanuel Macron a annoncé devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017 son intention de procéder à une révision institutionnelle en introduisant la proportionnelle dans l'élection des députés[409]. Cet engagement figure dans le projet de loi *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* (n° 976)[410]. Il prévoit d'élire 61 députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sur des listes nationales qui seront soumises au scrutin de l'ensemble du corps électoral. Soit une dose de 15 % de députés élus à la proportionnelle. Ce chiffre, qui se situe en deçà des 20-25 % minimum exigés par François Bayrou[411], est le produit d'intenses négociations entre Emmanuel Macron et Gérard Larcher, le Président du Sénat. L'accord de ce dernier est en effet essentiel pour s'assurer du soutien de la droite sénatoriale, majoritaire au Palais du Luxembourg, pour voter le texte courant 2019.

Néanmoins, cette adhésion à l'élection des députés au scrutin uninominal majoritaire à deux tours avec une dose de proportionnelle est-elle souhaitable ?

De prime abord, le principe proportionnaliste séduit en ce qu'il « *permet trois choses :* [il] *assure la justice qui est de représenter tous les grands courants d'opinion ;* [il] *permet des accords entre formations politiques, des majorités d'idées sur quelques grandes réformes ;* [il] *garantit que, face à des partis politiques qui apparaissent comme dangereux, les autres formations prendront leurs responsabilités* »[412]. Autrement dit, la proportionnelle « *supprime pratiquement les distorsions entre voix et sièges, ainsi que les inégalités de représentation. Elle tend à la justice électorale, c'est à dire à donner une représentation aussi exacte que possible de l'état des opinions, enregistrant jusqu'aux courants mineurs et assurant aux minorités la certitude qu'elles seront représentées conformément à leur importance réelle. Ou, si on préfère,*

408 « Présidentielle : Bayrou et Macron, une alliance sous condition », *LeMonde.fr*, 22 février 2017.

409 MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017 ; « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *art. cit.*

410 Projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 976, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

411 « Proportionnelle : François Bayrou met la pression sur Macron », *Le Monde*, 22 mars 2018.

412 François Bayrou *in* Extrait de l'émission « Question d'info », *LCP*, 4 mars 2015, 8 min 38 : <*www.youtube.com/watch?v=JhYS8WGS2xY*>.

BY-NC-ND

*elle s'efforce de donner une véritable photographie de la physionomie politique du pays, jusque dans ses nuance*s »[413].

Toutefois, malgré cet engouement, le principe proportionnaliste en matière d'élections législatives ne devrait pas être adopté. Tel Adhémar Esmein qui affirmait en son temps que « *le principe même de la représentation proportionnelle me paraît être une illusion et un faux principe* »[414], voici quelques éléments d'appréciations à cela.

Tout d'abord, le fait d'instiller une dose de proportionnelle est contraire à la tradition historique et culturelle française favorable au découpage du territoire en circonscriptions électorales. La loi électorale du 22 décembre 1789 organise, en effet, le scrutin dans le cadre de la nouvelle circonscription : le département. Or, établir une liste nationale serait une remise en cause du lien existant, depuis la fin du XVIII[e] siècle, entre le député, son territoire d'élection et les citoyens qui y vivent.

Ensuite, ce scrutin occasionne une rupture d'égalité dans la procédure d'élection des députés, entre ceux élus au scrutin majoritaire et ceux à la proportionnelle. Bernard Debré (UMP) critique cette dualité : d'un côté, vous avez « *un certain nombre de députés qui sont sur le terrain, qui vont travailler sur le terrain pour se faire... ce n'est pas simple. Dans les arrondissements, dans les circonscriptions, c'est extrêmement difficile : il faut avoir ce lien direct avec l'électeur ; il faut être présent ; et il faut se faire élire. Et c'est très aléatoire. Puis d'un autre côté, vous avez des députés qui, eux, seront désignés. Ils n'auront pas à trimer sur le terrain* »[415].

En troisième lieu, les partisans de la part de proportionnelle vantent son ouverture aux petites formations politiques et aux nouveaux profils. Il s'agit là encore d'une illusion, car, d'une part, le scrutin majoritaire actuel permet aux minorités d'être représentées à l'Assemblée.

---

413 MÉLIN-SOUCRAMANIEN F. et PACTET P., *Droit constitutionnel*, Sirey, coll. « Sirey Université », 35[e] éd., 2016, § 265, p. 99.

414 ESMEIN A., *op. cit*., p. 320. Dans le même sens, voir BONNEFOY G., *La représentation proportionnelle*, Thèse *cit.*, pp. 498-681 ; CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution…*, *op. cit*., § 396, pp. 367-371 ; HERMENS F. A., « L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire », *RPP*, Tome clxiii, 1935, pp. 429-457 ; DEBRÉ M., FNSP CHEVS 1DE14 « Problème constitutionnel » ; DEBRÉ M., « Scrutin - partis - institutions », *Les Cahiers politiques*, n° 22, juillet 1946, pp. 8-25 ; AROMATARIO S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Thèse, Lille II, LGDJ, 2006, pp. 87-89 – *Contra* : DUGUIT L., *Manuel de droit constitutionnel*, Fontemoing, 1907, § 51, p. 311 ; BARTHÉLÉMY J., *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, V. Giard & E. Brière, 1912, p. 750 ; BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 384-385.

415 Bernard Debré *in* ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 83.

BY-NC-ND

L'Assemblée compte en effet des élus issus de EELV, du PCF, de LFI ou encore des radicaux de gauche. Le FN est également présent, même s'il ne dispose que de deux députés en 2012 et huit en 2017. Est-ce insuffisant ? Sans doute ; mais cela est moins dû au système électoral qu'à la mauvaise image dont bénéficie le parti (la « diabolisation ») dans les médias, dans l'imaginaire populaire, et qui alimente le « Front républicain ». D'autre part, la proportionnelle renforce le poids des partis dans la procédure de désignation des candidats ; des partis qui favorisent les « têtes d'affiche ». Ainsi, les premiers éligibles sur les listes sont souvent les membres des instances politiques du parti ne bénéficiant que d'une grande visibilité médiatique ou ne représentant qu'un courant idéologique fort au sein du parti. Bernard Debré déplore ainsi que la proportionnelle permette « *de sauver des gens qui sont incapables de se faire élire. Je ne veux pas citer de noms, à droite comme à gauche, mais vous avez tous en mémoire un certain nombre d'hommes et de femmes qui sont incapables de se faire élire, mais que l'on va aller prendre parce que, bien entendu, ils sont supérieurs à tous les autres, beaucoup plus intelligents, beaucoup plus représentatifs, beaucoup plus utiles que le député de base qui, lui, a trimé dans sa circonscription, et on fera nommer M. X, M. Y, Mme X et Mme Y. Et je trouve cela insensé, si l'on veut vraiment que les Français se réconcilient avec la politique* »[416]. Quant aux nouveaux profils, ils se trouvent relégués en milieu ou en fin de liste, ce qui limite fortement leur chance d'être élu et l'amélioration de la représentativité.

En quatrième lieu, la dose de proportionnelle ne permet pas l'alternance politique puisqu'elle maintient la sur-représentation des grandes formations politiques. Dès lors, elle participe au maintien des inégalités de représentation, car « *seule la représentation proportionnelle intégrale, avec répartition des restes dans le cadre national, supprime toutes inégalités de représentation. Toutes les autres formes de proportionnelles, plus ou moins bâtardes, entraînent des inégalités les unes structurelles (par la répartition locale des sièges), les autres conjoncturelles ou semi-conjoncturelles. D'une façon générale, la plupart des systèmes proportionnels tendent à favoriser les grands partis, et à empêcher l'éparpillement des voix sur les petits, qui est l'une des conséquences naturelles du système* »[417].

En cinquième lieu, instiller un peu de proportionnelle incite les petites formations à se présenter et à se maintenir, au lieu d'entrer dans une alliance. Or, une fois à l'Assemblée, la

416 Bernard Debré *in* ACTES DU COLLOQUE AFDC, *op. cit.*, pp. 83-84.

417 DUVERGER M., « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation », *in* COTTERET J-C., ÉMERI C. et LALUMIÈRE P., *Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 107 », 1960, p. XVII.

BY-NC-ND

« *tendance multiplicatrice de la proportionnelle* »[418] divise de fait l'assemblée en groupes et en partis de plus en plus nombreux, favorise les scissions et divisions à l'intérieur de partis, ou maintient une multiplicité existante. En outre, cet émiettement sera susceptible d'occasionner de leur part une demande tendant à abaisser le seuil réglementaire de formation d'un groupe parlementaire, afin de profiter au mieux des vertus que ce statut attribue.

En sixième lieu, enfin, la proportionnelle est contraire à l'esprit de la V^e^ République. Le régime de 1958 repose en effet sur le scrutin majoritaire, qui favorise l'ancrage territorial et dégage une majorité. Or, l'introduction d'une part de proportionnelle rompt cet ancrage. Le député élu sur liste nationale sera un député hors sol et affaibli. D'une part, éloigné des préoccupations des citoyens, le député sera attaqué dans sa légitimité. D'autre part, il sera dépourvu du principe de réalité qui lui permet d'éclairer ses travaux législatifs et de contrôle. Partant, ce dispositif renforcera la crise de la démocratie représentative.

La mesure paraît encore difficilement conciliable avec un autre projet du Gouvernement tendant à réduire le nombre de députés de 30 % (projet loi org. n° 977). L'effectif de l'Assemblée nationale s'établirait alors à 404. Selon une première projection (*Infographie* 7, *infra*)[419] obtenue à partir des résultats du 1^er^ tour des élections législatives de juin 2017, LREM ne détiendrait plus à lui seul la majorité absolue. L'alliance avec le MoDem lui serait indispensable pour gouverner. Ainsi, ce double mécanisme nuira à l'efficacité décisionnelle de la majorité et du Gouvernement. L'efficacité laissera sa place à la « *dépendance réciproque des partis et des alliances qu'ils peuvent établir entre eux* »[420] afin d'obtenir une majorité gouvernementale. Ajoutons enfin que ces deux mesures auront pour effet de renforcer les « frondeurs » au sein du groupe majoritaire qui, s'ils sont nombreux, pourront engager un véritable rapport de force avec l'Exécutif et empêcher le Gouvernement et la majorité d'agir.

---

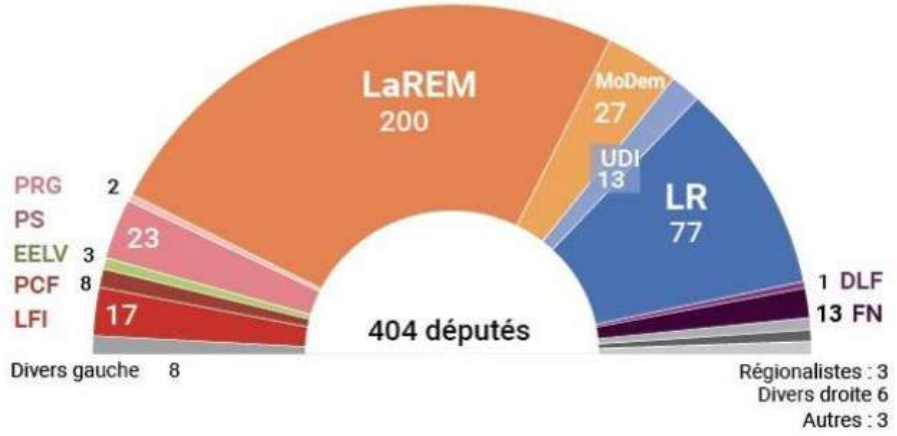
418 DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 3^e^ éd., 1958, p. 275.

419 « Réforme des institutions : à quoi ressemblerait l'Assemblée actuelle avec la proportionnelle et moins de député ? », *LeFigaro.fr*, 4 avril 2018.

420 DUVERGER M., « L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », *in* DUVERGER M., *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 16 », 1950, p. 27.

BY-NC-ND

Infographie 7 : Projection en sièges à partir des résultats du 1er tour des législatives 2017, après réduction du nombre de députés (404) et application de la proportionnelle (15 %).



	Élus au scrutin proportionnel	Élus au scrutin majoritaire	TOTAL
La République en marche	17	183	200
Les Républicains	10	67	77
Mouvement démocrate	2	25	27
Parti socialiste	5	18	23
UDI	2	11	13
La France insoumise	7	10	17
Divers gauche	1	7	8
Parti communiste français	2	6	8
Front national	8	5	13
Divers droite	2	4	6
Régionalistes*	0	3	3
Divers	1	2	3
Parti radical de gauche	0	2	2
EELV	3	0	3
Debout la France	1	0	1

*(Pè a Corsica, Tavini huiraatira, Mouvement indépendantiste martiniquais)

Source : Le Figaro, 4 avril 2018.

BY-NC-ND

Conclusion du Titre 1

Dans un contexte de défiance des citoyens envers leurs représentants, les questions relatives au recrutement et à la représentativité du député revêtent une grande importance. En la matière, les formations politiques ont une forte implication puisque chacune d'elles établit ses propres critères : sexe, âge, profil social et professionnel, procédure de désignation interne, cursus militant et/ou politique, *etc*… Or, le critère du *cursus honorum* a tendance à profiter au député sortant.

Pour répondre à cette crise de confiance, il convient de résorber ce manque de représentativité. À cette fin, les partis politiques ont un rôle à jouer en faisant évoluer leurs pratiques et leurs critères de recrutement. D'ailleurs, les élections législatives de juin 2017 ont montré que, par leur détermination, ils avaient la possibilité de rendre l'Assemblée nationale plus diversifiée. En revanche, l'engagement du Président Emmanuel Macron, en faveur d'une réduction de 30 % du nombre de députés (projet loi org. n° 977) et l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle (projet loi n° 976), ne permettra pas d'améliorer la représentativité de l'Assemblée. D'une part, la réduction du nombre de députés et de circonscriptions affaiblira la représentation des citoyens, notamment des territoires ruraux. D'autre part, l'élection de députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sur des listes nationales, participera à l'érosion du lien entre le député, son territoire et les citoyens qui y vivent. En conséquence, la réforme établira des députés hors sol, sans ancrage territorial, et éloignera les députés des préoccupations et des aspirations des citoyens.

Il conviendrait également d'assortir le statut actuel du député de nouvelles mesures en termes de sécurité juridique et politique.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Titre 2 - Les droits et garanties accordés au député

Depuis 1789, les constitutions successives n'ont cessé de réaffirmer leur attachement à ce que le mandat conféré à l'élu ne soit pas un mandat impératif, mais un mandat représentatif. Incidemment, le régime représentatif a permis aux membres du Parlement de se délier des instructions de leurs mandants et d'acquérir une véritable indépendance à leur égard.

Pour donner corps à cette indépendance, les constituants et les législateurs ont veillé à ce que les parlementaires bénéficient de droits et de garanties fortes. Ces règles se rattachent à deux chefs qu'il convient d'étudier : d'une part, la situation juridique du député (**Chapitre 1**) et, d'autre part, la situation politique du député (**Chapitre 2**).

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Chapitre 1 - Un statut juridique spécial

Juridiquement, chacun des membres du Parlement bénéficie d'une protection particulière en ce qu'elle tend à lui assurer une liberté d'action dans l'exercice de ses fonctions. Dans cette perspective, le député se voit accorder un régime d'immunité particulièrement avantageux. Fortement inspirée du droit parlementaire britannique, et consacrée par la Révolution française, l'immunité a pour but de protéger le parlementaire contre les actions judiciaires pouvant provenir de l'Exécutif ou des électeurs. Ainsi, le député est « irresponsable » et « inviolable » : irresponsable, au motif que l'élu se soustrait à toute poursuite pour les actes et opinions émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ; inviolable, en ce qu'il est protégé de toute mesure privative de liberté qui l'empêcherait de participer aux travaux parlementaires. De surcroît, et par une tradition qui remonte à nos anciens États généraux, le député a droit à une indemnité afin de répondre aux besoins de la vie matérielle.

Qu'il s'agisse de l'immunité ou de l'indemnité, ces deux mécanismes partagent le même objectif, à savoir garantir l'indépendance du député. Toutefois, par le comportement de quelques-uns de nos élus ou par simple fantasme et méconnaissance populaire, ces deux mécanismes sont controversés. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'étudier chacun de ces droits et garanties d'indépendance (**Section 1**), avant d'envisager la modernisation du statut au regard des nouvelles exigences démocratiques des Français et des élus (**Section 2**).

Section 1 - Les garanties habituellement attribuées en régime parlementaire

Pour assurer le libre exercice de sa fonction de représentant, le député dispose de deux garanties qui lui assurent une protection pénale (**§ 1**) et une autonomie financière (**§ 2**).

BY-NC-ND

§ 1 - La protection pénale par le mécanisme des immunités

Élu pour représenter la Nation et exercer en son nom la souveraineté, le député se doit de disposer d'un statut juridique spécial qui protège à la fois sa liberté et son indépendance tant que dure son mandat. La philosophie générale des immunités[421] nous est rappelée par le Doyen Vedel : « *Pour exercer librement son mandat, le parlementaire doit être garanti contre certaines poursuites judiciaires dont la menace pourrait entraver l'expression de la volonté nationale dont il est l'organe* »[422]. Il bénéficie donc, pour la durée de son mandat, d'une protection procédurale qui fait échec au droit commun.

Ce mécanisme juridique dérogatoire constitue un véritable principe de droit public communément admis dans les États à régime parlementaire[423]. La France ne fait d'ailleurs pas exception. Il s'agit même d'un droit ancien puisque ce principe a été proclamé par les États généraux le 23 juin 1789[424], et qu'il a su traverser les soubresauts de notre histoire constitutionnelle[425]. Selon le droit français actuellement en vigueur, la protection en matière judiciaire de l'élu est visée à l'art. 26 C°.

Le texte constitutionnel pose tout d'abord une immunité d'opinion – également qualifiée d'irresponsabilité[426] – en des termes qui n'ont guère évolué depuis 1789. « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* » (art. 26 al. 1 C°). Très clairement, est ici garantie au rang constitutionnel la nécessité de la liberté de parole et de vote du député. D'ailleurs, il faut relever que depuis sa consécration, ce privilège « *essentiel à toute assemblée*

421 Bonnotte C., *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, Thèse, Limoges, 2002.

422 Vedel G., *op. cit.*, p. 401.

423 Comm. EDH, décision *X c/ Autriche* du 6 février 1969, n° 3374/67.

424 Guérin-Bargues C., *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Thèse, Paris II, LGDJ, 2011, pp. 24-34.

425 Pierre E., *op. cit.*, § 1059, pp. 1047-1051 ; Vicomte De Massougnes Des Fontaines, *De l'immunité parlementaire et des autorisations de poursuites sous l'empire des diverses constitutions françaises depuis la charte de 1814 jusqu'aux lois constitutionnelles de 1875*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1900, pp. 7-28 ; Martin É., *De l'immunité des discours, des opinions et des votes émis dans les assemblées*, Thèse, Paris, L. Boyer, 1902, pp. 13-24 ; Esmein A., *op. cit.*, pp. 954-955 et pp. 957-960 ; Bastid P., *op. cit.*, pp. 267-270 ; Chomel De Varagnes J., *Protection pénale des représentants des pouvoirs politiques*, Thèse, Lyon III, 1998, §§ 45-47, pp. 31-33 et §§ 422-429, pp. 193-196.

426 Guérin-Bargues C., Thèse *cit.*, pp. 137-293.

BY-NC-ND

ou législature libre »[427], dont « *il n'en est pas de plus important* »[428], a fait l'objet d'un respect constant au long de notre histoire.

Néanmoins, il est à préciser qu'à l'heure actuelle, une seule entorse au principe d'irresponsabilité a eu lieu : ce fut au cours de la Seconde Guerre Mondiale. Fort justement, Christophe De Nantois relève dans sa thèse qu'à la Libération en 1944, le principe a fait l'objet d'applications contradictoires selon le pays. Il note : « *les deux cas de votes législatifs les plus emblématiques de cette période, à savoir le vote des pleins pouvoirs à Adolf Hitler et le vote des pleins pouvoirs constituants au Maréchal Pétain, ont fait l'objet de décisions* a posteriori *contraires : l'une* [la France] *condamnant les députés, l'autre* [l'Allemagne] *reconnaissant leur irresponsabilité* »[429]. Ainsi, alors que la France a dérogé au principe traditionnel d'irresponsabilité des parlementaires en 1944, l'irresponsabilité s'appliqua de façon absolue en Allemagne pour les parlementaires qui votèrent en faveur de Hitler en 1933[430]. Or, en refusant d'appliquer à la lettre le privilège constitutionnel, la France a nié aux parlementaires d'alors le statut protecteur dont ils bénéficiaient pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs devoirs parlementaires. Il s'agit, encore aujourd'hui, d'une conception du privilège difficilement compréhensible au regard de la lecture allemande. Mais surtout, cette entorse est ouvertement contraire à l'un des caractères de l'irresponsabilité, à savoir le caractère perpétuel[431]. En ce sens, l'irresponsabilité couvre les actes pris en cours de mandature, mais elle dure au-delà du mandat lui-même. Aussi, c'est en totale contradiction avec ce privilège admis en régime parlementaire que la France d'après-guerre a agi. On ne peut que déplorer que l'émotion suscitée par les ravages de la guerre ait eu raison du droit ancien...

Refermons cette parenthèse pour revenir sur l'étendue de cette immunité. Traditionnellement, donc, l'irresponsabilité a pour but d'assurer au député une totale liberté d'action et d'expression vis-à-vis de l'Exécutif et de ses électeurs. Il y a en effet nécessité de le sauvegarder de leurs atteintes car il « *ne remplit pas un mandat qui l'enchaîne, mais il exerce une fonction libre. Il n'exprime pas la volonté de ses électeurs, mais il se décide par lui-même et sous sa propre appréciation. Il ne parle, ni ne vote, au nom et de la part de ses électeurs,*

---

427 Sir Eskine May T., *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, Tome i, V. Giard & E. Brière, 1909, p. 101.

428 Comte De Franqueville C., *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Tome iii, Jules Rothschild, 1887, p. 342.

429 De Nantois C., Thèse *cit*., p. 222.

430 *Ibid*., pp. 222-225.

431 Sur le caractère perpétuel, voir Vedel G., *op. cit.*, p. 402 ; Barthélémy J. et Duez P., *op. cit*., p. 567.

BY-NC-ND

mais il forme son opinion et émet son suffrage selon sa conscience et ses vues personnelles »[432]. Le droit public français lui reconnaît « *en quelque sorte une dispense générale de la loi pénale, pour tous les actes qu*['il] *accomplit dans l'exercice même de ses fonctions, et qui peuvent contenir un délit faisant corps avec l'exercice de ces fonctions* »[433].

Quant à son champ d'application, disons qu'il reste limité aux seules activités parlementaires relevant aujourd'hui des *Titres IV* et *V* de la Constitution de 1958. Autrement dit, l'irresponsabilité couvre les opinions émises dans les discours tenus en séance publique et ceux qui ont lieu au sein des commissions[434], dans les votes[435], ainsi que dans les rapports parlementaires ou toutes autres pièces imprimées par ordre de l'Assemblée[436]. Ajoutons sur ce point que la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression se trouve être renforcée à l'échelon législatif, et ce depuis l'instauration en France du régime parlementaire. En effet, l'art. 21 de la loi du 17 mai 1819, relative à la répression des abus de la liberté de la presse[437], reproduit *in extenso* à l'art. 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, affirme que « *ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de* [l'Assemblée nationale ou du Sénat]*, ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux* »[438]. En conséquence, grâce à ce privilège constitutionnel, le parlementaire se soustrait à toute action en responsabilité civile ou pénale[439] ; mais il reste soumis au régime disciplinaire du RAN[440].

---

432 CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution…*, *op. cit*., § 346, p. 217.

433 ESMEIN A., *op. cit.*, p. 955.

434 MARTIN É., Thèse *cit.*, pp. 40-54.

435 *Ibid*., pp. 60-67.

436 *Ibid*., pp. 68-72 ; BONNARD R., « Les immunités et discipline parlementaires à l'occasion des rapports des commissions », *RDP*, 1911, pp. 558-565.

437 « Loi du 17 mai 1819 sur la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, ou par tout autre moyen de publication » *in* CARNOT J., *Examen des lois des 17, 26 mai, 9 juin 1819, et 31 mars 1820, relatives à la répression des abus de la liberté de la presse*, Chez Nève, 1820, pp. 1-78 et plus particulièrement pour l'art. 21 voir pp. 59-60.

438 Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *JORF* du 30 juillet 1881, p. 4201.

439 CHOMEL DE VARAGNES J., Thèse *cit*., §§ 49-157, pp. 34-77 ; BOTTINI F., *La protection des décideurs publics face au droit pénal*, Thèse, Le Havre, LGDJ, 2008, pp. 220-225. Il est à noter que depuis 2008 l'immunité est attachée aux propos tenus par les personnes auditionnées devant une commission d'enquête parlementaire. L'art. 41 s'est en effet vu ajouter la disposition suivante : « *Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une commission d'enquête créée, en leur sein, par l'Assemblée nationale ou le Sénat, par la personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi* » – Loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires, *JORF* du 18 novembre 2008, p. 17561.

440 CHOMEL DE VARAGNES J., Thèse *cit.*, §§ 161-205, pp. 77-96.

BY-NC-ND

L'irresponsabilité parlementaire peut dès lors se résumer comme l'« *immunité qui couvre les parlementaires contre toutes les poursuites civiles ou pénales qui seraient motivées par un acte de la fonction parlementaire, discours, rapport ou vote, et qui couvre également la publication dans les journaux des comptes rendus officiels* »[441].

Depuis la Révolution, le droit français n'a cessé d'assurer l'indépendance de l'élu en lui garantissant la liberté de la tribune et du vote. Mais, force est de constater que, ces dernières années, la jurisprudence s'immisce dans la délimitation de son champ d'application.

Relevons, premièrement, l'intervention en 1989 du Conseil constitutionnel sur la conformité à la Constitution de la loi relative à l'immunité parlementaire. Saisi par un groupe de 60 députés, le Conseil a eu à se prononcer sur le statut juridique de l'élu chargé de mission. Le problème juridique était le suivant : un parlementaire en mission pour le Gouvernement bénéficie-t-il du régime d'irresponsabilité ? Les députés auteurs de la saisine prétendaient que la rédaction d'un rapport, à la demande ou pour le compte du Gouvernement, diffusé sur son ordre, ne pouvait être rattachée à l'exercice du mandat parlementaire ; et que l'irresponsabilité ne pouvait bénéficier au parlementaire en mission. Sur la base du droit en vigueur, les Sages ont rappelé que le parlementaire appelé à effectuer une mission temporaire à la demande et pour le compte du Gouvernement continuait d'appartenir au Parlement[442]. En revanche, ils ont précisé que « *la mission qu'exerce un député ou un sénateur à la demande du Gouvernement ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire ; que d'ailleurs une telle mission peut être confiée à une personne qui n'est pas membre du Parlement ; qu'ainsi le rapport établi par un parlementaire, lorsqu'il exerce une mission dans les conditions définies à l'art. LO 144 C.élec., ne saurait être regardé comme un acte accompli par lui "dans l'exercice de ses fonctions" au sens du premier alinéa de l'art. 26 C°* »[443]. En reconnaissant un régime d'irresponsabilité au contenu des rapports établis par les parlementaires missionnés par le Gouvernement, la loi instituait un nouveau régime d'irresponsabilité distinct de celui défini par l'art. 26 C°[444]. Or, selon cette disposition, l'irresponsabilité ne doit trouver à s'appliquer qu'aux seules missions relevant de l'exercice parlementaire. En dehors de celles-ci, le parlementaire relève du droit commun. C'est donc logiquement que le Conseil a déclaré non conforme au texte

441 HAURIOU M., *op. cit*., p. 532.
442 Décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989, cons. 5.
443 *Ibid*., cons. 6.
444 *Ibid*., cons. 7.

BY-NC-ND

de 1958 la loi relative à l'immunité parlementaire, initiée par le député socialiste Louis Mermaz[445].

Secondement, l'irresponsabilité tend à sortir de la stricte enceinte parlementaire. L'étude des jurisprudences de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et de la Chambre criminelle de la Cour de cassation permet une telle affirmation.

Dans l'affaire *Jerusalem c/ Autriche*[446], par exemple, les juges européens ont eu à connaître des propos tenus au cours d'une séance du Conseil municipal de Vienne par Mme Jerusalem, à la fois membre de ce conseil et du Parlement du *Land* de Vienne, et portant sur une question politique, à savoir l'octroi de subventions publiques à des associations. La question de droit à laquelle les juges devaient répondre était la suivante : les propos incriminés tenus par l'élue cumulante étaient-ils couverts par le régime de l'immunité parlementaire ? Sur le fondement de l'art. 10 de la Conv. EDH[447], la requérante invoquait son droit à la liberté d'expression au motif que ses déclarations constituaient plutôt un commentaire critique de la politique menée en matière de drogues. Aux yeux de la Cour Européenne, la liberté d'expression est inhérente à la démocratie et au mandat politique. Elle constitue « *l'un des fondements essentiels de toute société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun* »[448]. « *Précieuse pour chacun,* poursuit-elle, *la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts* »[449]. Qu'en tant qu'homme politique agissant en sa qualité de personnage public, les « *limites de la critique politique admissible* »[450] sont nécessairement plus larges à son égard qu'envers un simple particulier. Ramené à l'espèce, la Cour relève que les propos incriminés « *ont été tenus au cours d'un débat politique du conseil municipal de Vienne. Le fait que ce débat ait eu lieu devant le conseil municipal siégeant en*

445 Prop. de loi relative à l'immunité parlementaire, 9e Lég., n° 610, *Ass. Nat.*, 18 avril 1989.

446 Cour EDH, 27 février 2001, *Jerusalem c/ Autriche*, n° 26958/95.

447 Selon l'art. 10 Conv. EDH : « § 1– *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.* (...) § 2– *L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ».

448 Cour EDH, *Jerusalem c/ Autriche, jp. cit.*, § 32.

449 *Ibid*., § 36.

450 *Ibid*., § 38.

BY-NC-ND

tant que conseil local et non en tant que Parlement du Land *n'est pas décisif. Que les propos aient été ou non couverts par l'immunité parlementaire, la Cour estime qu'ils ont été prononcés dans une instance pour le moins comparable au Parlement pour ce qui est de l'intérêt que présente, pour la société, la protection de la liberté d'expression des participants. Dans une démocratie, le Parlement ou des organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux* »[451].

Une solution identique a été rendue le 12 avril 2012 par la Cour EDH dans l'affaire *De Lesquen Du Plessis-Casso c/ France*[452], où il était question des propos tenus lors d'une séance du conseil municipal de la ville de Versailles par Henry De Lesquen, conseiller municipal d'opposition, consacrée aux dépenses et à la gestion de la commune.

Par ailleurs, dans l'affaire *Brasilier c/ France*[453], les juges eurent à connaître des propos tenus lors de manifestations publiques par un candidat aux élections législatives à l'encontre du député sortant, Jean Tibéri. Le problème juridique était le suivant : les propos de M. Brasilier contenus dans un tract et exhibés sur des banderoles relevaient-ils de la liberté d'expression ? La Cour estime, d'une part, que « *si les propos avaient assurément une connotation négative, force est de constater que, malgré une certaine hostilité dans les propos litigieux et la gravité éventuellement susceptible de les caractériser, la question centrale des banderoles et du tract incriminés concernaient le déroulement d'un scrutin électoral. Or le libre débat politique est essentiel au fonctionnement démocratique* »[454]. D'autre part, elle rappelle que « *l'art. 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général* [car] *il est fondamental, dans une société démocratique, de défendre le libre jeu du débat politique.* (...) *on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses* »[455].

Comment apprécier ces décisions[456] ? La dimension « libérale » de la jurisprudence européenne peut être contestée en ce qu'elle garantit à tous (député, élu local, candidat) une égale liberté d'expression. Ce qui, en pratique, peut poser des difficultés s'agissant de la qualité

451 *Ibid*., § 40.

452 Cour EDH, 12 avril 2012, *De Lesquen Du Plessis-Casso c/ France*, n° 54216/09.

453 Cour EDH, 11 avril 2006, *Brasilier c/ France*, n° 71343/01.

454 *Ibid*., § 39.

455 *Ibid*., § 41.

456 Plus largement, voir HERVIEU N., « La liberté d'expression des personnes politiques en droit européen : "de la démocratie à Strasbourg" », *CRDF* n° 8, 2010, pp. 103-114.

BY-NC-ND

du débat politique. Néanmoins, elle a l'avantage de la cohérence. En effet, la Cour EDH protège l'auteur des propos dans le domaine du discours politique (*Jerusalem*, § 27 ; *Brasilier*, § 39) ou des questions d'intérêt général pour la collectivité (*De Lesquen*, § 41). Et cela, quelle que soit sa qualité de candidat à une élection (*Brasilier*, § 42), de parlementaire ou d'élu local (*Jerusalem*, § 40 ; *De Lesquen*, § 49), de membre de la majorité ou de l'opposition (*Brasilier*, § 42 ; *De Lesquen*, § 42) ; et quel que soit le support et la structure dans laquelle l'auteur s'exprime. Ainsi, il peut s'agir de tracts ou de banderoles utilisés lors d'une manifestation publique (*Brasilier*, § 39), ou de propos tenus dans l'enceinte d'une assemblée locale ou d'un Parlement (*Jerusalem*, § 40 ; *De Lesquen*, § 49). En raisonnant ainsi, la Cour EDH tend à garantir une très large liberté d'expression à toute personne susceptible d'intervenir dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général. Car, d'une part, le libre débat politique est essentiel au fonctionnement de toute société démocratique (*Jerusalem*, § 32 ; *Brasilier*, § 39 ; *De Lesquen*, § 46) et, d'autre part, l'auteur des propos représente des électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts (*Jerusalem*, § 36 ; *Brasilier*, § 42 ; *De Lesquen*, § 38).

Pour apprécier l'ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression, les juges effectuent un contrôle de proportionnalité en vérifiant que la restriction se concilie avec la liberté d'expression. En conséquence, ils s'assurent que l'ingérence est prévue par la loi, qu'elle poursuit l'un des buts légitimes énumérés à l'art. 10 § 2, et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre (*Jerusalem*, §§ 30-31 ; *Brasilier*, § 27 ; *De Lesquen*, § 32), c'est à dire qu'elle correspond à « *un besoin social impérieux* » (*Jerusalem*, § 33 ; *Brasilier*, § 31 ; *De Lesquen*, § 36).

Afin de caractériser ce « besoin », la Cour doit considérer l'ingérence à la lumière de l'ensemble de l'affaire en prenant en compte, notamment, la teneur des propos et le contexte dans lequel ils ont été tenus (*Jerusalem*, §§ 34-35 ; *Brasilier*, § 32 ; *De Lesquen*, § 37). À cet égard, elle opère une distinction entre les déclarations de fait, qui nécessitent des preuves, et les jugements de valeur qui ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude (*Jerusalem*, § 42 ; *Brasilier*, § 35 ; *De Lesquen*, § 44). Estimant, pour chacune de ces trois espèces, que les propos litigieux constituent des jugements de valeur et non des déclarations de fait (*Jerusalem*, § 44 ; *Brasilier*, § 37 ; *De Lesquen*, § 44)[457], la Cour fait une interprétation souple de la liberté

[457] *Contra* : Cour EDH, 11 octobre 2005, *Weigt c/ Pologne* (décision), n° 74232/01 ; *Wieszczek et Stowarzyszenie Mieszkańców c/ Pologne* (décision), n° 44320/02.

BY-NC-ND

d'expression d'un homme politique. En ce sens, il bénéficie, de par sa qualité de personnage public, d'une critique admissible plus étendue que le citoyen ordinaire.

Cependant, on peut s'interroger sur la distinction qui est faite entre une déclaration de fait et un jugement de valeur. En effet, bien que celle-ci semble juridiquement claire, la pratique a pu révéler une difficulté dans la qualification par les juges des propos incriminés. La Cour EDH a elle-même reconnu dans sa jurisprudence qu'une déclaration de fait pouvait être empreinte d'un jugement de valeur (*Jerusalem*, § 43). Dès lors, elle peut être en désaccord avec les juridictions internes sur la qualification des propos (*Jerusalem*, § 44), ce qui peut faire obstacle à la protection de la liberté d'expression.

Sur le plan interne, la Chambre criminelle de la Cour de cassation[458] a été amenée à connaître des propos tenus par un député. Les faits étaient les suivants. Dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi portant création de la HALDE du 30 décembre 2004, le député Christian Vanneste (UMP) avait manifesté sa vive opposition au projet de loi en ce qu'il réprimait les injures homophobes[459]. Interrogé par la presse régionale[460], l'élu avait réitéré et précisé ses propos tenus dans l'hémicycle. À la suite de la publication de ces propos, plusieurs associations de défense des droits des personnes homosexuelles avaient poursuivi l'élu pour injures publiques envers un groupe de personnes en raison de leur orientation sexuelle, sur le fondement de l'art. 33 al. 4 de la loi du 29 juillet 1881 modifié par la loi du 30 décembre 2004. Par arrêt du 25 janvier 2007, la Cour d'appel de Douai avait condamné le député pour injures, confirmant la décision du Tribunal correctionnel de Lille du 26 janvier 2006. Au regard de cette nouvelle condamnation, Christian Vanneste avait formé un pourvoi en cassation. Deux moyens étaient invoqués à l'appui de celui-ci.

Le premier reposait sur la protection de ses propos au titre de son immunité parlementaire. Le député s'estimait, en effet, couvert par son statut particulier dans la mesure où il ne faisait que répondre à un journaliste qui l'interrogeait sur la portée de ses déclarations devant l'Assemblée nationale, peu de temps après les débats parlementaires. Sans surprise, la Cour de cassation rejeta ce moyen au motif que « *les propos n'ayant pas été tenus au cours de l'une des activités prévues aux titres IV et V de la Constitution, qui peuvent seules caractériser*

458 Crim., 12 novembre 2008, n° 07-83398. – L'ensemble des propos incriminés sont reproduits dans l'arrêt.

459 Ass. Nat., 3e séance du 7 décembre 2004, pp. 10738-10739.

460 « Indignation et mobilisation après les propos du député UMP sur l'homosexualité. Christian Vanneste persiste et signe », *La Voix du Nord*, 26 janvier 2005.

BY-NC-ND

l'exercice des fonctions parlementaires, non plus qu'au sein de l'Assemblée nationale, c'est à bon droit que les juges du fond n'ont pas fait bénéficier le prévenu de l'immunité prévue par l'alinéa 1er de l'article 26 de la Constitution et par l'alinéa 1er de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ».

Cependant, il pourrait être préconisé que l'immunité soit généralisée. L'idée serait d'étendre l'irresponsabilité aux propos du parlementaire dès lors qu'il ne fait que reprendre et préciser le contenu de son argumentation développée au sein de l'Assemblée. Deux éléments au moins justifieraient une telle modification. D'abord, l'existence d'un lien évident entre les propos tenus et l'activité parlementaire. Tel est le cas en l'espèce puisque le député est appelé à reprendre et expliquer ses propos tenus à l'Assemblée, et cela a lieu « *dans la suite des débats et du vote de la loi du 30 décembre 2004* ». Il s'agirait ensuite d'adapter les dispositions de l'art. 41 de la loi de 1881 à l'essor de la communication politique et au phénomène de judiciarisation de la société. Aussi, pour garantir au député une plus grande liberté, l'art. 41 pourrait être complété afin que « …Ne donnera lieu à aucune action le fait pour un parlementaire de reprendre et préciser le contenu de son argumentation développée dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication ».

Sur le second moyen, Christian Vanneste faisait valoir que ses propos constituaient « *l'expression d'une opinion et à ce titre ne dépasse pas les limites admissibles de la liberté d'expression et ne peut, en conséquence, constituer une injure* ». La Chambre criminelle a accueilli ce moyen et « cassé » l'arrêt de condamnation. Sur le fondement des art. 29 de la loi du 29 juillet 1881 et 10 de la Conv. EDH, la Cour a estimé que « *si les propos litigieux, qui avaient été tenus dans la suite des débats et du vote de la loi du 30 décembre 2004, ont pu heurter la sensibilité de certaines personnes homosexuelles, leur contenu ne dépasse pas les limites de la liberté d'expression* ». À raison, les juges ont affirmé que les propos critiques, voire choquants, ne constituent pas nécessairement une injure. Ainsi, malgré la teneur des propos du député, ceux-ci restent dans les limites de la critique politique admissible. Notons qu'en adoptant cette position, la Haute juridiction raisonne selon la jurisprudence *Jerusalem*, *Brasilier* et *De Lesquen*. Quant à la teneur des propos, elle applique la jurisprudence *Handyside c/ Royaume-Uni* du 7 décembre 1976[461], selon laquelle « *La liberté d'expression vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme*

461 Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, n° 5493/72, § 49.

BY-NC-ND

inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" ». La Cour de cassation répond donc positivement à l'invitation donnée par la juridiction européenne de suivre sa jurisprudence en matière de liberté d'expression dans le domaine du discours politique[462].

Le champ d'application de l'irresponsabilité a encore été étendu par la Chambre criminelle, le 8 juin 2010[463], puisqu'elle a eu à connaître d'une espèce dans laquelle deux personnes se voyaient reprocher leurs dépositions faites sous serment devant une commission d'enquête parlementaire et retransmises en direct à la télévision. Sur le fondement de la loi du 14 novembre 2008[464], aux termes de laquelle « *ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage ni les propos tenus ou les écrits produits devant une commission d'enquête par la personne tenue d'y déposer, sauf s'ils sont étrangers à l'objet de l'enquête, ni le compte rendu fidèle des réunions publiques de cette commission fait de bonne foi* », les juridictions des 1er et 2nd degré ont fait bénéficier les auteurs de cette immunité. Le demandeur au pourvoi ne contestait pas la déposition devant une commission parlementaire, mais la diffusion du contenu de cette déposition par une chaîne de télévision. Faisant une stricte application de la loi, la Cour de cassation a donné une solution univoque : « *La diffusion en direct* [par une chaîne de télévision] *d'une déposition faite devant une commission d'enquête parlementaire équivaut à un compte rendu fidèle fait de bonne foi des réunions publiques de cette commission* ». Les auteurs des propos litigieux bénéficient donc de l'immunité au titre de la loi de 2008.

La solution aurait-elle été identique s'il avait été question d'un autre support de diffusion ? L'élément important qui est ici retenu par la Chambre criminelle est la « diffusion en direct ». Ce mode de diffusion présente, en effet, l'avantage de retranscrire instantanément le propos ou l'écrit. Dès lors, le critère légal de la bonne foi est pleinement respecté. Ainsi, il est possible d'envisager qu'un tel régime s'étende aux réseaux sociaux, tels que *Facebook* et

462 Voir MORANGE J., « Le statut du discours politique (Le droit français à l'épreuve du droit européen) », *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, pp. 407-424, et plus particulièrement pp. 416-419 ; *La liberté d'expression*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 167-173.

463 Crim., 8 juin 2010, n° 09-86.626.

464 Art. 1 de la Loi n° 2008-1187, *préc.*, a modifié l'art. 41 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *JORF* du 30 juillet 1881, p. 4201.

BY-NC-ND

Twitter, du reste très prisés par nos parlementaires, tant que ces derniers informent le public en direct pour ne pas dénaturer les propos des personnes auditionnées.

Faudrait-il aller plus loin et accorder l'immunité à l'ensemble des propos tenus par un parlementaire en dehors de tout lien avec l'activité parlementaire ? Une telle ouverture ne paraît pas pertinente. D'une part, elle s'inscrirait à l'encontre de la tradition historique et constitutionnelle française. Elle se heurterait, ensuite, au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'art. 6 § 1 de la Convention européenne[465]. Car, selon la Cour EDH, « *l'absence d'un lien évident avec une activité parlementaire appelle une interprétation étroite de la notion de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés. Il en est particulièrement ainsi lorsque les restrictions au droit d'accès découlent d'une délibération d'un organe politique. Conclure autrement équivaudrait à restreindre d'une manière incompatible avec l'article 6 § 1 de la Convention le droit d'accès à un tribunal des particuliers chaque fois que les propos attaqués en justice ont été émis par un membre du Parlement* »[466]. Surtout, octroyer une immunité plus large irait à l'encontre du contexte médiatique actuel. Si les médias se sont fortement diversifiés et sont devenus des outils de communication politique pour les hommes politiques, le message politique reste inaudible. Ces outils ne fonctionnant que selon un langage « publicitaire », ils ne retiennent du discours qu'une *punchline*. Dans ce cadre, un élu peut faire l'actualité médiatique avec une phrase courte ou choc, au contenu simple voire simpliste au détriment d'un discours d'idées au contenu complexe et riche de sens. Comme l'a écrit le professeur Jean Morange, « *l'attrait pour le pouvoir, y compris celui de manipuler l'opinion, le goût pour un sensationnel choquant que sa banalisation même repousse tous les jours un peu plus loin, la recherche constante d'un profit acquis à n'importe quel prix doivent justifier la vigilance. La liberté d'expression doit être préservée de toute censure arbitraire. Elle ne saurait déboucher sur un droit à l'agression verbale, sonore, ou visuelle, tout aussi arbitraire* »[467]. Il ne convient donc pas d'élargir la liberté d'expression de l'élu, qui pourrait déboucher sur un droit à l'agression ; mais, au contraire, rappeler notre attachement aux débats d'idées et à la richesse de l'expression pour qu'elle se manifeste à nouveau et que le message redevienne audible.

---

465 GILIAUX P., *Droit(s) européen(s) à un procès équitable*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 426-427.

466 Cour EDH, 30 janvier 2003, *Cordova c/ Italie (n° 1)*, n° 40877/98, § 63 ; *Cordova c/ Italie (n° 2)*, n° 45649/99, § 64 ; 6 avril 2010, *C.G.I.L. et Cofferati (n° 2) c/ Italie*, n° 2/08, § 48.

467 MORANGE J., « La protection constitutionnelle et civile de la liberté d'expression », *RIDC*, n° 2, 1990, p. 787.

BY-NC-ND

Le texte constitutionnel pose également une « immunité de restriction de liberté »[468]. Elle trouve sa lointaine origine en 1790 lorsque l'Assemblée décréta le 26 juin : « *L'Assemblée nationale se réserve de statuer en détail sur les moyens constitutionnels d'assurer l'indépendance et la liberté des membres du Corps législatif ; déclare que, jusqu'à l'établissement de la loi sur les jurés en matière criminelle, les députés à l'Assemblée nationale peuvent, dans les cas de flagrant délit, être arrêtés, conformément aux ordonnances ; qu'on peut même, excepté les cas indiqués par le décret du 23 juin 1789* [relatif à l'inviolabilité]*, recevoir des plaintes et faire des informations contre eux, mais qu'ils ne peuvent être décrétés par aucuns juges avant que le Corps législatif, sur le vu des informations et des pièces de conviction, ait décidé qu'il y ait lieu à l'accusation* »[469]. Il disposait alors d'une immunité contre les actions répressives et contre la détention, sauf en cas de fragrant délit et autorisation préalable de la Chambre.

Depuis la période révolutionnaire, cette immunité a trouvé à s'appliquer sans discontinuer[470]. Mais, avec la réforme de 1995[471], elle est ainsi conçue : « *Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. / La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.* » (art. 26 al. 2 et 3 C°). Constatons que, malgré une formulation différente, le but de l'immunité reste inchangé : protéger l'indépendance du député des actions judiciaires inspirées par la passion politique. Il s'agissait à l'époque, d'après Adhémar Esmein, « *d'assurer aux représentants l'indépendance et la sécurité la plus complète pour l'accomplissement de leur mission. Il ne faut pas que, par des poursuites vexatoires et mal*

---

468 Si le terme d'« inviolabilité » est communément utilisé depuis la Révolution, il est mal choisi. Comme l'affirme très justement Adhémar Esmein, il est « *impropre et éveille des idées exagérées et fausses* [car] *on pourrait en déduire que le représentant est en principe soustrait à l'action des lois*[. Or,] *il y est pleinement soumis, comme les autres citoyens, sauf qu'en deux points* [les immunités] *le droit commun est modifié en sa faveur* ». Voir ESMEIN A., *op. cit.*, p. 954 ; Vicomte DE MASSOUGNES DES FONTAINES, Thèse *cit*., p. 33-34. À ce propos, voir plus longuement CHOMEL DE VARAGNES J., Thèse *cit.*, §§ 414-421, pp. 189-193.

469 *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises. Première série : 1787-1799. Tome xvi. Assemblée nationale constituante du 31 mai 1790 au 8 juillet 1790*, Paul Dupont, 1883, p. 467.

470 Vicomte DE MASSOUGNES DES FONTAINES, Thèse *cit*., p. 7-28 ; BASTID P., *op. cit*., pp. 268-270 ; SOULIER G., *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Thèse, Lyon, LGDJ, 1966, pp. 12-17 ; CHOMEL DE VARAGNES J., Thèse *cit.*, §§ 422-428, pp. 193-196.

471 Loi constit. n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, *JORF* du 5 août 1995, p. 11744.

BY-NC-ND

fondées, le pouvoir exécutif ou les particuliers puissent arracher le sénateur ou le député aux travaux parlementaires, ou le troubler, l'inquiéter, l'intimider »[472]. Aujourd'hui, selon Pierre Mazeaud, il s'agit d'« *éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par des poursuites pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de simples citoyens* »[473]. Seule la référence à un Gouvernement à l'origine des poursuites est absente de cette dernière définition. La raison en est simple et est énoncée par Christophe Bonnotte et Cécile Guérin-Bargues dans leurs travaux respectifs : le fondement de l'immunité ne repose plus sur la crainte du pouvoir exécutif, comme c'était le cas alors, mais sur la crainte du pouvoir judiciaire[474].

Quant à son champ d'application, l'immunité produit les effets suivants. D'abord, elle est reconnue au Parlement et non aux individus qui le composent. Elle ne vise donc pas à protéger l'homme mais l'institution à laquelle il appartient. Ce qui implique que le député ne peut y renoncer volontairement ou se constituer prisonnier de son plein gré. On trouve mention d'un tel caractère dans les conclusions du Procureur général près la Cour de cassation à l'audience du 29 janvier 1842. Dans cette affaire concernant le député Ledru-Rollin, André Dupin affirma : renoncer à son immunité ? « *il ne le peut pas, car l'homme qui jouit d'un privilège en raison de la magistrature ou du caractère public dont il est revêtu ne s'appartient pas ; il ne peut abdiquer volontairement le privilège accordé, non à sa personne privée, mais à son caractère public* »[475]. Il sera confirmé vingt années plus tard dans un jugement du Tribunal correctionnel de Reims en date du 29 mars 1862 : « *Attendu que la disposition de l'art. 41 du décret du 2 février 1852 est d'ordre public, le mandat de député conférant à celui qui en est investi par ses concitoyens des obligations et des devoirs dans un but d'intérêt général ; que, dès lors, il n'appartient pas à un membre du Corps législatif de renoncer au bénéfice du décret précité et que sa renonciation ne saurait suppléer à l'autorisation du Corps législatif* »[476]. Ensuite, et depuis 1875, l'immunité ne vaut qu'en matière criminelle ou correctionnelle[477]. Dès lors, le député est couvert par l'immunité lorsqu'il s'est rendu coupable en ces deux matières,

472 Esmein A., *op. cit.*, p. 956.

473 Mazeaud P., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 2120) portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire », 10e Lég., n° 2138, *Ass. Nat*., 5 juillet 1995, p. 17.

474 Bonnotte C., Thèse *cit.*, p. 359 ; Guérin-Bargues C., Thèse *cit*., pp. 371-373.

475 Dupin A., *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin, Procureur général à la Cour de cassation*, Tome vi, Videcoq Père et Fils, 1842, p. 195.

476 Trib. corr. de Reims, 29 mars 1862, cité par Pierre E., *op. cit*., § 1063, p. 1055.

477 Vicomte De Massougnes Des Fontaines, Thèse *cit*., p. 88.

BY-NC-ND

c'est à dire d'une infraction à la loi pénale qui relève des cours d'assises ou des tribunaux correctionnels. Seule une autorisation du Bureau de l'assemblée peut lever son immunité. Néanmoins, l'art. 26 C° apporte trois exceptions formelles au principe de l'immunité, permettant à la loi criminelle de s'appliquer. Il en va ainsi en cas de crime, de délit flagrant ou de condamnation définitive[478]. Enfin, du fait de l'instauration de la session unique, la réforme de 1995 met un terme à l'immunité générale d'alors : elle supprime l'autorisation préalable aux poursuites hors session et pendant la durée des sessions[479]. Toutefois, comme il a été dit, elle maintient une autorisation préalable si l'autorité judiciaire souhaite arrêter, priver ou restreindre la liberté d'un député. Le Bureau garde donc la possibilité d'interdire qu'un de ses membres fasse l'objet d'une garde à vue, d'une détention provisoire, d'une assignation à résidence, d'un internement administratif ou d'un contrôle judiciaire[480]. De même qu'il garde la possibilité de suspendre les mesures prises à son égard pour la durée de la session[481].

Concernant la jurisprudence parlementaire en matière d'autorisation de poursuites, la lecture des décisions du Bureau de l'Assemblée nationale révèle l'existence de plusieurs principes. Premièrement, « *le Bureau n'a pas à se prononcer sur les faits ; il doit simplement apprécier si la demande est sérieuse, loyale et sincère* »[482]. Pour s'assurer du caractère sérieux de la demande d'autorisation, elle ne doit pas souffrir d'un défaut de motivation. En effet, l'art. 9 *bis* de l'ord. du 17 novembre 1958 exige que la demande décrive précisément les mesures envisagées ainsi que les motifs invoqués. Si tel n'est pas le cas, c'est à dire si « *la demande n'est pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire* »[483], alors la délégation chargée du statut du député peut recommander au Bureau de rejeter la demande du Parquet. Deuxièmement, « *le Bureau ne se prononce ni sur la qualification pénale, ni sur la réalité des faits invoqués dans la demande d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté formulée à l'encontre d'un député* »[484]. Troisièmement, « *l'audition des*

478 Depuis la Charte de 1814, le flagrant délit est visé par nos anciennes Constitutions. C'est une nouveauté de la réforme de 1995 que d'avoir introduit l'exception en cas de crime et de condamnation définitive.

479 BOTTINI F., Thèse *cit*., pp. 62-72.

480 *Ibid*., pp. 238-244.

481 *Ibid*., pp. 244-246.

482 Par ex., voir la Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 30 juin 2011 (demande de contrôle judiciaire à l'égard de Georges Tron) ; ou celle du 21 janvier 2015 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue à l'encontre de Philippe Briand).

483 Décision du Bureau de l'Assemblée du 16 avril 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Bernard Brochand). Dans le même sens, voir la Décision du Sénat du 3 juillet 2013 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue de Serge Dassault).

484 Décision du Bureau de l'Assemblée du 7 avril 2010 (demande de contrôle judiciaire à l'encontre de Sylvie Andrieux).

BY-NC-ND

parlementaires par le juge ne requiert pas l'autorisation du Bureau »[485] ; de même, « *leur mise en examen ne requiert pas non plus une telle autorisation depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995* »[486]. Enfin, si un député voit son immunité levée pour certaines mesures de contrôle judiciaire, comme l'interdiction de quitter le territoire métropolitain ou la remise de son passeport, le juge peut autoriser « *à titre exceptionnel* » les sorties du territoire considérées par le Bureau comme nécessaires à l'exercice de son mandat parlementaire[487]. Il ressort de cette jurisprudence que, pour rendre sa décision de rejet ou d'acceptation de poursuites, le Bureau se fonde sur l'aspect matériel de la demande. Cela implique qu'elle soit sérieuse, loyale et sincère. En clair, la demande doit être suffisamment motivée.

Malgré tout, les décisions prises par le Bureau sont très souvent mal accueillies par le citoyen. Au cours de la discussion du projet de loi constitutionnelle, le garde des sceaux Jacques Toubon s'en faisait l'écho : « *Lorsque l'autorisation demandée est refusée par l'assemblée, l'opinion publique considère que les élus nationaux bénéficient d'une sorte de privilège personnel qui les place au-dessus des lois. Lorsque l'autorisation est accordée, à la suite d'un débat public parfois pénible, l'opinion a l'impression que le Parlement a prononcé une sorte de pré-jugement contre le parlementaire poursuivi, et ce dernier apparaît comme un coupable en dépit de la présomption d'innocence* »[488]. Dans les deux cas, la suspicion à l'égard du politique est forte. Depuis 1995, la situation n'a pas évolué. Juridiquement d'abord, la protection du député s'est « *paradoxalement renforcée* »[489], la nouvelle rédaction favorisant la multiplication des demandes de levée d'immunité. Factuellement ensuite, la procédure reste préjudiciable à l'image du député compte tenu de l'écho médiatique de chacune de ces demandes. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à se rappeler des réactions qui ont suivi le rejet, par le Sénat, et par deux fois, de la demande de levée d'immunité parlementaire afin d'autoriser la mesure de placement en garde à vue de Serge Dassault (UMP)[490].

Pour autant, la situation implique-t-elle une modification du régime d'immunité ? Dans le cadre des débats relatifs au projet de loi constitutionnelle (n° 2120) modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire en 1995, plusieurs députés, à l'image de Dominique Bussereau

485 *Ibid*.

486 *Ibid*.

487 Décision du Bureau de l'Assemblée du 18 mars 2015 (demande de contrôle judiciaire concernant Patrick Balkany).

488 Ass. Nat., 1ère séance du 10 juillet 1995, p. 8.

489 GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit*., p. 373, et plus largement pp. 381-392.

490 Décisions du Bureau du Sénat du 3 juillet 2013 et du 8 janvier 2014.

BY-NC-ND

(UMP) ou de Charles De Courson (UDI)[491], ainsi que le professeur Guy Carcassonne se sont déclarés pour une totale suppression de l'immunité pour les actes détachables du mandat parlementaire. « *La meilleure solution*, considérait ce dernier, *aurait consisté à soumettre intégralement les membres du Parlement au droit commun de la procédure pénale* (...) *La Grande-Bretagne, qui a inventé le régime des immunités, vient d'ailleurs de supprimer l'inviolabilité et il n'est pas bon que les parlementaires français –même si leur situation n'est pas celle des autres citoyens– semblent, aux yeux de l'opinion, bénéficier non pas d'une immunité, mais d'une sorte d'impunité* »[492]. Plus récemment, cette mesure figurait parmi les 21 recommandations de l'Association ANTICOR pour l'exemplarité de la vie publique[493].

Cependant, même si l'immunité est mal comprise par l'opinion, rappelons qu'elle ne constitue pas un privilège personnel au profit du parlementaire, mais une protection accordée à l'institution afin d'assurer son bon fonctionnement et éviter qu'il ne soit entravé par des poursuites abusivement engagées contre ses membres par l'Exécutif ou des particuliers. Autrement dit, l'immunité ne supprime pas leur responsabilité, mais diffère dans certains cas leur interpellation, leur arrestation ou leur restriction de liberté. Notons également que la procédure de levée d'immunité devant le Bureau de l'assemblée assure une protection contre un juge dont la requête ne serait pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire[494]. Enfin, la suppression peut apparaître comme « *une solution trop radicale qui heurterait les principes de plusieurs familles politiques* »[495]. La raison a été évoquée précédemment : la crainte du personnel politique envers l'autorité judiciaire. Contrairement au Royaume-Uni ou aux États-Unis où le juge a su inspirer confiance au parlementaire par la protection de la liberté individuelle[496], l'histoire constitutionnelle française se caractérise par une constante méfiance à l'égard de l'action des juges. À l'origine, il pouvait craindre une

---

491 Rapport MAZEAUD, *op. cit*., p. 25 ; Ass. Nat., 2e séance du 11 juillet 1995, p. 938. Voir aussi la Prop. de loi constit. de Marc-Philippe Daubresse (RPR) tendant à supprimer l'immunité judiciaire dont jouisse les parlementaires, 10e Lég., n° 858, *Ass. Nat*., 16 décembre 1993 ; celle Louis De Broissia (RPR) modifiant l'art. 26 C° et tendant à supprimer l'inviolabilité dont bénéficient les membres du Parlement, 10e Lég., n° 324, *Ass. Nat*., 9 juin 1993 ; et celle de Jean Roatta (RPR) modifiant l'art. 26 C° relatif à l'immunité parlementaire, 10e Lég., n° 1022, *Ass. Nat*., 28 février 1994.

492 Rapport MAZEAUD, *op. cit*., p. 33.

493 ANTICOR, *Pour l'exemplarité de la vie publique*, Note à la HATVP, 30 octobre 2014, p. 13, « Mesure n° 19 » : <*www.anticor.org/wp-content/uploads/2014/10/Contribution-dAnticor-%C3%A0-la-HATVP.pdf*>.

494 Décision du Bureau de l'Assemblée du 16 avril 2014, *préc.* ; celle du 28 mai 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Lionnel Luca) ; ou encore celle du 13 juillet 2016 (demande identique concernant Paul Giacobbi).

495 Jacques Toubon *in* Rapport MAZEAUD, *op. cit*., p. 28.

496 GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit*., pp. 331-351.

BY-NC-ND

instrumentalisation de la justice par le pouvoir exécutif. Depuis les années 1980-1990 et les nombreuses affaires politico-judiciaires (financements occultes des partis politiques et des campagnes électorales), il craint le corporatisme judiciaire[497], mais aussi une sorte « *d'absolutisme judiciaire* »[498], et la politisation de certains magistrats.

Au regard de ces considérations, il paraît préférable de maintenir le régime d'immunité actuel. Néanmoins, une suppression serait envisageable à la double condition que le citoyen et le personnel politique soient assurés du respect des libertés individuelles, et que les magistrats agissent en toute impartialité et indépendance. Mais cela nécessite au préalable une réforme globale de notre justice pénale.

§ 2 - La protection financière par le mécanisme des indemnités

Durant les premiers États généraux, le député ne percevait aucune indemnité parlementaire. Tous ses frais et dépenses de voyages, séjour, logement et nourriture, qui résultaient de la convocation des États, étaient à ses propres dépens. Ce n'est qu'à partir des États généraux tenus à Tours en 1484 que le principe d'une indemnité journalière fut admis, non sans contestation[499]. Comme le rapporte Jehan Masselin, député du bailliage de Rouen, un débat nourri eut lieu pour déterminer sur qui reposerait la charge de l'indemnité. Bien qu'ils partagèrent l'idée d'une telle indemnité, pour s'y soustraire, le clergé et la noblesse, par la voix de Philippe De Poitiers, député de la noblesse de Champagne, invoquèrent les privilèges de leurs ordres et souhaitèrent la faire porter sur le tiers[500]. Au nom du tiers état, un député avocat de Troyes appelait à une juste répartition des frais : « *Votre sagesse sait qu'il ne faut pas que les ecclésiastiques et les nobles soient à charge au malheureux peuple, qu'ils sont plutôt obligés de le secourir, et, au lieu de l'opprimer, de le soulager autant qu'ils peuvent, puisqu'il nourrit et sustente tous les autres habitants du royaume, et qu'il est dans un extrême dénûment. Or, il parait juste que les hommes envoyés aux états par l'église pour traiter les affaires qui la concernent soient payés des biens dont elle abonde. Nous en disons autant des nobles, persuadés que le pauvre tiers état en aura assez d'entretenir tant bien que mal ses députés, et qu'on commettrait injustice à son égard si la noblesse et le clergé traitaient, à ses frais, leurs*

497 « Des députés fustigent le ″corporatisme″ des magistrats », *LeMonde.fr*, 18 février 2006 ; GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit*., pp. 367-373.

498 Olivier Beaud, « Préface », *in* GUÉRIN-BARGUES C., Thèse *cit*., § III, p. XIII.

499 MASSELIN J., *Journal des États Généraux de France tenus à Tours en 1484 sous le règne de Charles VIII*, Impr. Royale, 1835, pp. 497-511.

500 *Ibid*., pp. 499-509.

BY-NC-ND

intérêts particuliers, injustice d'autant plus indigne d'eux, que ce serait ainsi contraindre les plus pauvres à faire l'aumône aux plus riches »[501]. Il fut finalement convenu que, pour l'avenir, le député recevrait une indemnité payée par chaque ordre de chaque bailliage ou sénéchaussée qui l'avait choisi[502]. Le recouvrement s'effectuait alors par suite d'une ordonnance royale dans laquelle il était fait « *taxe raisonnable et modérée* (...) *pour les frais de leur venue, séjour et retour* »[503]. Ici, donc, contrairement au système représentatif moderne, l'Ancien Régime appliquait au député la théorie du mandat civil. En ce sens, le député était le mandataire particulier de l'ordre qui l'avait élu ; il n'avait que les pouvoirs qui lui avaient été donnés par ses mandants ; le député devait être indemnisé de ses frais, et ceux-ci devaient être payés par ses seuls électeurs-mandants[504].

Avec la Révolution, la nature du mandat change : le député ne représente plus ses mandants qui l'ont nommé, mais la Nation entière. Toutefois, l'indemnité continue d'être payée par eux pour rembourser les frais de séjour et de déplacement de leur représentant. Il faudra attendre la Constitution de l'an III (1795) pour que l'indemnité change elle aussi de nature. Elle n'est plus une indemnité journalière pour les frais de séjour et de déplacement payée par les mandants, elle devient une indemnité annuelle (art. 68) et est supportée par l'ensemble des contribuables. Par les lois des 20 vendémiaire an IV et 8 frimaire an VIII, l'indemnité (de base) devient mensuelle. Elle est accompagnée d'une indemnité pour port de lettres ; une autre pour ses frais de logement, de bureau et d'entretien du costume ; une autre enfin pour ses frais de voyages[505]. Ignorée des régimes censitaires[506], qui privilégièrent la gratuité du mandat, l'indemnité sera rétablie au profit du parlementaire à partir de 1848[507].

La question est donc de savoir ce qui a motivé la (ré)attribution d'une telle indemnité. En 1848, le suffrage universel est proclamé (art. 24 C°) ; tous les citoyens Français (mâles) sont électeurs, sans condition de cens (art. 25), et sont éligibles (art. 26). Ceci implique que le mandat de député est ouvert à tout Français, quelle que soit sa condition sociale, qu'il soit riche ou

501 *Ibid*., p. 497.

502 *Ibid*., pp. 509-511 ; BOULLÉE A., *op. cit.*, Tome i, pp. 163-164 ; PICOT G., *op. cit.*, Tome i, p. 387.

503 Par ex., Ord. d'Orléans pour la taxe des députés aux élections provinciales et aux États, 30 janvier 1561, *in* MAYER C-J., *op. cit.*, Tome vii, p. 392.

504 ESMEIN A., *Cours élémentaire d'histoire du droit français...*, Tome ii, L. Larose & Forcel, 1892, p. 484 ; *Éléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 967-968.

505 PIERRE E., *op. cit*., § 1063, p. 1154.

506 BASTID P., *op. cit*., pp. 264-265.

507 Art. 38 C° 1848 ; Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852 (art. 14) ; Loi org. du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, *JORF* du 31 décembre 1875, p. 10937 (art. 17) ; art. 23 C° 1946.

BY-NC-ND

pauvre. L'indemnité apparaît donc comme une allocation compensatoire en vue « *d'empêcher que nul soit écarté de l'enceinte législative par des considérations pécuniaires* »[508]. Elle empêche dans le même temps d'avoir une Chambre remplie de gens fortunés ou susceptibles de succomber aux influences financières. Conséquemment, à l'instar des immunités d'opinion et de restriction de liberté qui assurent au député une indépendance juridique, l'indemnité est allouée pour lui permettre d'exercer son mandat en toute indépendance matérielle.

Selon le droit positif actuel[509], l'indemnité parlementaire due au député comprend trois parts. La plus importante est l'*indemnité de base* (5.599,80 € brut), calculée selon le traitement des hauts fonctionnaires de la catégorie « hors échelle »[510]. S'ajoute, comme pour tout fonctionnaire, une *indemnité de résidence* égale à 3 % du montant mensuel brut de l'indemnité de base (167,99 € brut). Enfin, une *indemnité de fonction*, égale à 25 % des deux indemnités précédentes (1.441,95 €). Depuis le 1er février 2017, l'indemnité parlementaire s'élève donc à 7.209,74 € brut mensuel.

Par ailleurs, le député perçoit, selon son niveau d'appartenance à « *la noblesse du Palais Bourbon* »[511], une indemnité spéciale de fonction, soumise aux cotisations sociales (CSG et CRDS), dont le montant brut mensuel est de :

- 7.267,43 € pour le Président de l'Assemblée nationale ;
- 5.003,57 € pour les trois Questeurs ;
- 1.038,20 € pour les six Vice-Présidents du Bureau ;
- 879,59 € pour les huit Présidents de commissions, le rapporteur général de la commission des finances, le Président de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes, et le Président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- 692,14 € pour les douze Secrétaires du Bureau.

L'indemnité parlementaire est soumise à diverses retenues. Elles sont principalement liées aux assurances sociales :

- Cotisation à la caisse des pensions ……...…….. 743,32 €
- Contribution Sociale Généralisée (CSG) et Contribution au Remboursement de la Dette Sociale (CRDS) ……..…… 699,35 €
- Cotisation au Fonds de garantie de ressources des anciens députés …….. 56 €

Total de l'indemnité *nette mensuelle* ..... *5 711,08 €*

508 PIERRE E., *op. cit.*, § 1063, p. 1153.

509 Art. 25 C° 1958 ; Ord. n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, *JORF* du 14 décembre 1958, p. 11247.

510 Art. 1 de l'Ord. n° 58-1210, *préc*. Depuis la loi du 4 février 1938, elle est alignée sur la rémunération des conseillers d'État : Loi du 4 février 1938 tendant à affecter l'indemnité législative fixée par la loi du 23 novembre 1906 d'un coefficient tenant compte de l'élévation du coût de la vie, *JORF* du 5 février 1938, p. 1466.

511 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 25.

BY-NC-ND

Une autre retenue est prévue et indexée sur participation du député aux travaux de l'Assemblée[512]. Depuis le début de la III^e^ République, l'absentéisme constitue l'un des fondements du discours antiparlementaire. Avec le régime de 1958, la dureté du discours s'est accentuée. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette dérive. Sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, le manque d'assiduité pouvait s'expliquer par le cumul des mandats et l'obsession de la réélection. Sous la V^e^, se sont ajoutés la prééminence de l'Exécutif, le fait majoritaire, la discipline de vote, le développement des compétences de l'Union européenne et des collectivités décentralisées, la technicisation des débats, la médiatisation croissante de la vie politique et parlementaire… Le député de Charente-Maritime Olivier Falorni (RRDP) note d'ailleurs à ce sujet : « *l'absentéisme s'explique par des députés de la majorité écœurés, démotivés, inquiets de ne pas être réélus en juin 2017, et donc ils retournent dans leur circonscription. Il y a aussi des raisons profondément institutionnelles : sans s'en rendre compte la France est passée du septennat au quadriennat en quelques années. Avec l'instauration des primaires, à gauche comme à droite, le temps utile de la politique s'est considérablement réduit pour finalement s'établir à quatre ans* »[513].

D'une part, l'art. 42 RAN prévoit que la présence des députés pour les travaux en commission est obligatoire. L'élu ne peut s'y soustraire qu'exceptionnellement, soit pour l'un des motifs prévus par l'ord. n° 58-1066 du 7 novembre 1958[514], soit en raison d'un empêchement insurmontable. Au-delà de deux absences mensuelles, et réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'Assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions, donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction[515]. D'autre part, et sous réserve d'une délégation de vote, des votes des motions de censure et des excuses, « *le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée* »[516]. Par ailleurs, l'art. 73 RAN dispose que les peines disciplinaires

512 Art. 2 de l'Ord. n° 58-1210, *préc*.

513 Olivier Falorni *in* Extrait de l'émission « Europe midi », *Europe1.fr*, 24 octobre 2016, 0 min 20 : <*www.dailymotion.com/video/x4ysht4_absenteisme-des-deputes-l-assemblee-nationale-tourne-a-vide_news*>

514 Art. 1 de l'Ord. n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, *JORF* du 9 novembre 1958, p. 10128.

515 Art. 42 RAN tel que modifié par l'art. 23 de la Résolution n° 292 du 27 mai 2009.

516 Art. 159 al. 3 RAN.

BY-NC-ND

prévues à l'art. 71[517] emportent de droit la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire. Les outils juridiques sont donc prévus pour lutter contre l'absentéisme des députés. En revanche, la pratique a montré que le Règlement était rarement appliqué.

Dès lors, faudrait-il augmenter les sanctions financières pour améliorer l'assiduité du député ? La question est récurrente mais elle ne doit pas forcément appeler une réponse positive. En effet, l'incitation financière porte atteinte à l'indépendance et à la liberté du député dans la gestion de son emploi du temps. Elle apparaît aussi comme une solution trop radicale pour plusieurs partis politiques (LR, FI, PS). Sa pertinence est également remise en cause dans la mesure où la limitation du cumul des mandats et le renouvellement de l'Assemblée par la majorité LREM ont conduit à de nouvelles pratiques et comportements politiques : le taux d'assiduité a augmenté en séance publique et en commission parlementaire. De fait, le nombre de députés concernés par la sanction financière est estimé à moins d'une demi-dizaine. Surtout, elle contribue à nourrir l'antiparlementarisme, le populisme et les préjugés à l'encontre des élus. « *La présence à l'Assemblée est évidemment nécessaire mais elle ne peut pas uniquement se traduire par une présence dans l'hémicycle*, estime Philippe Gosselin (LR). *Vous avez parfois des rendez-vous en circonscription qui sont beaucoup plus importants qu'une présence dans l'hémicycle à pointer ou à appuyer sur un bouton alors que la majorité est déjà trouvée...* »[518]. Enfin, comme le souligne Olivier Falorni (RRDP), l'absentéisme peut être un message politique, tant à l'égard du Gouvernement et de sa majorité, qu'à l'égard des électeurs en vue des prochains suffrages. En revanche, il semblerait important de renforcer la transparence et la publicité de l'action parlementaire, au motif qu'un député absent ne signifie pas pour autant qu'il paresse...

Le député bénéficie également de moyens matériels lui permettant de se consacrer en toute indépendance aux fonctions dont il est investi. Il dispose notamment de facilités de circulation (aérienne, ferroviaire...)[519], de moyens de bureautique et de communication, de restauration et d'hébergement, qui sont directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée. Pour les autres frais de mandat, l'Assemblée leur alloue une allocation mensuelle

517 Sont visés à l'art. 73, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure simple et la censure avec exclusion temporaire.

518 « Le Président de l'Assemblée veut sanctionner les députés ″multirécidivistes de l'absence″ », *LCP.fr*, 7 février 2018.

519 Par la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 2 août 2017, les membres honoraires du Parlement (ceux ayant effectué plus de trois mandats) et leur conjoint ne bénéficient plus des avantages de transport, depuis le 1er octobre 2017.

BY-NC-ND

de frais de mandat : l'*indemnité représentative de frais de mandat* (IRFM)[520]. D'un montant net par député de 5372,80 € (en 2017), elle est « *destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député* »[521] qui ne sont pas prises en charge directement ou remboursées par l'Assemblée. En d'autres termes, il s'agit d'une sorte de crédit de fonctionnement, jugé « *indispensable* »[522] à l'exercice du mandat par François De Rugy (EELV).

Infographie 8 : Utilisation de l'IRFM par Régis Juanico[523] (en 2009)

1. Frais liés au local de circonscription de 150 m²) ……	**2.710 €**
Loyer	1.160 €
Entretien local (ménage, nettoyage vitres)	300 €
Dépenses courantes local (produits entretien, denrées alimentaires) ……..	200 €
Électricité – Chauffage – Eau	250 €
Assurance local	50 €
Photocopieur (location, assurance)	120 €
Photocopies	500 €
Fournitures bureautiques et informatiques	130 €
2. Frais liés à l'activité parlementaire ……..	**2.995 €**
Dépassement crédit collaborateur (complément rémunérations collaborateurs) …..	330 €
Rémunération stagiaires	300 €
Déplacement 4 collaborateurs (abonnement STAS, essence, SNCF)	500 €
Hébergement résidence Assemblée Nationale et hôtels à Paris (30 €/nuit)	300 €
Restauration Assemblée Nationale et circonscription	400 €
Frais déplacement circonscription, carte de stationnement (20.000 km/an)	300 €
Achat presse nationale et abonnement presse locale	150 €
Travaux d'impression carte de vœux, de visite, divers documents	85 €
Documents compte-rendu de mandat, fête annuelle de circonscription	500 €
Achat coupes, médailles, fleurs, billets spectacles	130 €
3. Cotisation au groupe Socialiste, Radical et citoyen ……	**325 €**
Total ... *6.030 €/mois*	

Toutefois, en l'absence de règles d'usage de cette indemnité et face aux difficultés d'interprétation, les députés ont fait preuve de vigilance en sollicitant fréquemment le déontologue depuis 2012. Il en est ressorti une sorte de « guide d'utilisation » de l'IRFM selon

520 L'origine de cette indemnité remonte en 1970, date de création d'une « indemnité d'aide dactylographique », devenue en 1995 « indemnité de secrétariat ». Dans sa forme actuelle, l'IRFM a été instituée par un arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 avril 1997.

521 Décision n° 2013-4793 AN du 1er mars 2013, cons. 4. – Dans une décision de 2015, le Conseil constitutionnel affirme que l'IRFM, à la différence de l'indemnité de fonction, n'est pas une composante de l'indemnité parlementaire (n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 6).

522 De Rugy F., *À quoi peut bien servir un député écolo ?*, Les Petits Matins, 2012, p. 246.

523 Site internet de Régis Juanico (SRC), « Indemnité représentative de frais de mandat des députés : le choix de la transparence », 19 août 2009. On peut constater que ses dépenses mensuelles de fonctionnement s'élevant à 6.030 € nettes par mois, elles sont légèrement supérieures au montant de l'IRFM qui était de 5.867 € net mensuel en 2009.

BY-NC-ND

une triple distinction : les dépenses juridiquement interdites, les dépenses déontologiquement non recommandées et les dépenses autorisées[524].

Le 18 février 2015, le Bureau de l'Assemblée a clarifié le cadre d'utilisation de l'IRFM[525], qui figure désormais à l'art. 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau (IGB). Par application, sont éligibles au titre de cette indemnité : les frais liés aux locaux à usage de bureaux dans la circonscription ; les frais de déplacements, d'hébergement et de repas ; les frais de communication et de documentation ; les frais de représentation et de réception ; et les frais de formation du député et de ses collaborateurs. En revanche, ne peuvent être imputés sur l'IRFM, le financement d'une campagne électorale[526], le don à des œuvres ou la cotisation à un parti politique[527] ; et toute dépense afférente à une nouvelle acquisition de biens immobiliers, qu'ils soient destinés à héberger la permanence ou à tout autre usage[528].

Lors de sa réunion du 29 novembre 2017, le Bureau est allé plus loin. D'une part, il a défini, après consultation du déontologue, le régime de prise en charge des frais de mandat des députés à compter du 1er janvier 2018, en application de l'art. 4 sexies de l'ordonnance du 17 novembre 1958 introduit par l'art. 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions, le Bureau a arrêté une liste exhaustive des frais éligibles[529] afin, « *dans le souci impérieux de contrôler l'utilisation des deniers publics, de distinguer les frais liés au mandat parlementaire et à l'activité politique des députés de ceux qui ne le sont pas* ». Dans cet esprit, les frais de mandat doivent être en lien direct avec l'exercice du mandat. Mais l'arrêté n° 12/XV ajoute un lien direct avec l'« activité politique » du député. Ce dernier lien est source d'inquiétude : dans la mesure où l'exercice du mandat de député a par nature une dimension politique, il apparaît impossible de dissocier l'exercice du mandat de l'activité politique. D'après la Déontologue, le professeur Agnès Roblot-Troizier, cette précision est « *de nature à créer une confusion* » donc « *inutile ou, à tout le moins, elle présente le risque d'intégrer dans les frais de mandat des frais*

524 MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Rapport public annuel – Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, 17 juin 2015, pp. 62-66.

525 Décision du Bureau de l'Assemblée du 18 février 2015 (cadre d'utilisation de l'IRFM).

526 Décision n° 2013-4793 AN, cons. 4 ; Art. L. 52-8-1 C.élec. ; CE, 22 juillet 2015, n° 388442.

527 CNCCFP, *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2012*, *JORF* du 22 janvier 2014, p. 1182.

528 Décision du Bureau du 18 février 2015, *préc*.

529 Art. 1 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

BY-NC-ND

afférents à l'exercice d'activité pour le compte et au seul profit du parti politique du député »[530]. Par voie de conséquence, ces dépenses sont susceptibles de conduire à la méconnaissance des règles relatives au financement de la vie politique et des campagnes électorales[531]. D'autre part, le Bureau a remplacé l'IRFM par une *avance mensuelle de frais de mandat* (AMFM). D'un montant identique à l'ancien système, son champ d'application est en revanche plus large. Il reprend les cinq rubriques de dépenses de l'art. 32 *bis* IGB du 18 février 2015 (locaux, déplacements, hébergements, formation, communication) tout en étant complété (frais de réception et de représentation, frais de personnels et services).

Le véritable apport de la loi du 15 septembre 2017 et de l'arrêté n° 12/XV réside dans la mise en place d'un contrôle des frais de mandat exercé différemment selon les modalités de prise en charge. Ainsi, les frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatif par l'Assemblée nationale font l'objet d'un contrôle assuré par les services de l'Assemblée, sous l'autorité des Questeurs[532]. Quant aux frais de mandat imputables sur l'AMFM, ils font l'objet d'un contrôle exercé par le déontologue[533]. S'agissant de ce dernier contrôle, l'arrêté prévoit deux modalités[534]. Un premier contrôle a lieu en cours d'exercice, à tout moment, sur les dépenses imputées par le député sur son avance de frais. Un second a lieu en fin d'exercice annuel sur l'ensemble des comptes du député. Il est organisé « *de manière aléatoire* »[535], par tirage au sort[536], de sorte que tout député soit « *contrôlé au moins une fois* »[537] au cours de la législature. L'élu tiré au sort est tenu de communiquer sans délai, sous forme dématérialisée, les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver[538]. En cas de manquement constaté par le déontologue, le député est tenu de rembourser les dépenses indument prises en charge[539].

D'après le Président de l'Assemblée, François De Rugy (LREM), l'arrêté n° 12/XV établit « *le dispositif le plus complet à ce jour, qui encadre le périmètre des frais de mandat des*

---

530 ROBLOT-TROIZIER A., *Avis sur le projet d'arrêté de Bureau de l'Assemblée nationale relatif au frais de mandat*, 28 novembre 2017, p. 2 [document inédit, non publié].

531 *Ibid.*, p. 3

532 Art. 3 al. 1 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV, *préc.*

533 Art. 3 al. 2 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

534 Art. 3 al. 3 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

535 Art. 3 al. 4 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

536 Art. 3 al. 5 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

537 Art. 3 al. 4 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

538 Art. 3 al. 9 et al 6 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

539 Art. 3 al. 11 de l'Arrêté du Bureau n° 12/XV.

BY-NC-ND

députés et organise leur contrôle »[540]. Il faut reconnaître qu'il présente deux avantages majeurs : l'implication du déontologue dans le contrôle des frais de mandat, et la clarification des frais pris en charge grâce à la liste exhaustive des frais éligibles. Remarquons, par ailleurs, que le dispositif adopté consiste en une avance forfaitaire et non, comme le prévoyait le projet de loi en son art. 7, « *un remboursement sur présentation de justificatifs de ces frais* »[541]. Ce système implique un versement *a priori* d'une somme mensuelle (à l'image de l'IRFM) et un contrôle *a posteriori* des conditions d'utilisation de l'AMFM. Il évite donc au parlementaire de procéder à la dépense en avançant les fonds sur ses deniers personnels, ce qui, au regard de certains d'entre eux, pouvait entraver, à l'excès, l'exercice du mandat parlementaire. Dans le même temps, cela signifie renoncer à mettre en place un contrôle *a priori* de l'ensemble des demandes de remboursement des frais de mandat parlementaire, c'est à dire un contrôle plus étroit et garant de toute dérive. Surtout, le mécanisme du tirage au sort est contestable dans la mesure où il n'assure qu'un contrôle « au moins » une fois au cours d'une même législature.

À l'évidence, il est encore trop tôt pour juger de l'effectivité du nouveau dispositif de contrôle des frais de mandat. C'est pourquoi, il paraît intéressant d'évoquer ici les interrogations soulevées par la Déontologue dans son *Avis sur le projet d'arrêté n° 12/XV*. En l'état, elle estime que les modalités de contrôle des frais de mandat posent cinq difficultés.

D'une part, elle relève que si des députés tirés au sort doivent accompagner chaque dépense de leur justificatif, les autres n'ont à transmettre à la fin de l'année civile que les relevés des comptes bancaires dédiés à l'AMFM. Ainsi, aucune vérification comptable des députés n'est prévue pour les députés non tirés au sort. Or, une telle absence est contraire à l'esprit de la loi. Selon elle, il conviendrait « *de prévoir* a minima *une vérification comptable, confiée à un expert-comptable choisi par le député, permettant de s'assurer, d'une part, qu'à chaque dépense corresponde un justificatif et, d'autre part, de la cohérence entre le solde du compte bancaire de l'avance mensuelle et le solde de la comptabilité* »[542].

D'autre part, la Déontologue avertit des difficultés du contrôle en l'absence de transmission des justificatifs. En effet, l'art. 3 al. 9 de l'arrêté autorise le député à ne pas fournir au déontologue « *des informations confidentielles couvertes pas un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes* ». S'agissant des « secrets », deux types de secrets

540 De Rugy F., Communiqué de presse du Président de l'Assemblée nationale, 29 novembre 2017.
541 Projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, n° 581, *Sénat*, 14 juin 2017.
542 Roblot-Troizier A., Avis *cit.*, p. 8.

BY-NC-ND

font l'objet d'une protection légale : le secret professionnel et le secret médical. Or, dans les deux cas, les dépenses couvertes par le secret ne sauraient être imputées sur l'AMFM, faute de lien direct avec l'exercice du mandat. « *La notion de secret protégé par la loi est donc trop large pour permettre au Déontologue de vérifier qu'une dépense est éligible au titre des frais de mandat et l'invocation d'un tel secret par le député pourrait constituer une présomption en faveur de la non prise en charge de la dépense par l'Assemblé nationale* »[543]. S'agissant de « l'identité de tierces personnes », la Déontologue considère que « *cette réserve est tellement large qu'elle rend illusoire le contrôle de frais de mandat prescrit par la loi* (…) *tant il serait aisé pour un député d'imputer sur son avance mensuelle des dépenses (déplacements, repas ou hébergements) liées à sa vie privée* »[544]. Enfin, l'existence même de cette disposition est inutile dans la mesure où le Déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont tenus au secret professionnel[545] ou, à tout le moins, elle est de nature à créer une suspicion dans l'opinion sur l'utilisation par le député de son allocation mensuelle.

Ensuite, la Déontologue constate que l'art. 3 al. 6 de l'arrêté autorise, « *dans la limite de 150 € par semaine* », l'imputation de paiements sur l'avance, « *même en l'absence de justificatifs* ». Cela représente « une souplesse » de 600 € par mois pour lesquels il n'existe aucun contrôle et dont l'usage est discrétionnaire, alors que le projet initial prévoyait une limite de 400 € par mois. Le plafond a donc été « *sensiblement relevé* »[546] sans d'ailleurs préciser qu'il s'agit de dépenses en espèce.

Enfin, la Déontologue regrette l'absence de consultation du déontologue sur les modalités du tirage au sort des députés contrôlés[547]. En effet, l'art. 3 al. 5 de l'arrêté dispose que seul le Bureau est compétent en la matière.

En outre, elle déplore l'absence de précision sur le contrôle en cours d'année. Le texte ne mentionne aucunement les modalités de sélection des élus contrôlés, ni ne précise les dépenses contrôlées. « *Dans ces conditions, et sauf à apparaître totalement arbitraire, le contrôle en cours d'année n'est pas réalisable* »[548].

543 *Ibid*., p. 9.
544 *Ibid*.
545 Art. 80-3 3° RAN.
546 ROBLOT-TROIZIER A., Avis *cit.*, p. 10.
547 *Ibid*.
548 *Ibid*., p. 10.

BY-NC-ND

Au regard de ces considérations, il apparaît pour le professeur Agnès Roblot-Troizier que le nouveau dispositif de contrôle des frais de mandat est « *très en deçà de l'objectif législatif tendant à contribuer au rétablissement de la confiance entre les citoyens et les parlementaires grâce au contrôle de leurs dépenses. Le contrôle de qualification juridique des frais de mandat prévu par la loi laisse place à une vérification comptable partielle et imparfaite tendant à examiner des relevés de comptes bancaires et à s'assurer, pour quelques députés tirés au sort, qu'à chaque dépense, au-delà d'un seuil de tolérance de 150 € par semaine, corresponde un justificatif* »[549]. En conséquence, l'arrêté n° 12/XV « *ne permet pas à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de contrôler que les dépenses des députés correspondent à des frais de mandat comme le prescrit la loi* »[550]. L'arrêté est encore jugé « *intéressant dans le sens où il instaure un contrôle, mais il n'exclut pas demain des difficultés d'application* »[551], pour l'ancien Déontologue Ferdinand Mélin-Soucramanien.

La sévérité de cette analyse témoigne à la fois du nombre important de réserves à l'égard du nouveau dispositif de contrôle de la dépense des députés, et de l'importance de l'objectif général poursuivi par la loi du 15 septembre 2017 et l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 : participer à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus. En vérité, seule la pratique du contrôle permettra de lever ces réserves, et la suspicion de l'opinion sur l'utilisation des deniers publics.

Les questions matérielles et l'argent sont, à la fois, taboues pour le député et source de suspicion pour l'opinion publique. Pour autant, il semble intéressant d'entendre les députés sur leur appréciation de leur indemnité parlementaire.

L'un des plus véhément à l'endroit des conditions matérielles du député est sans nul doute Henri Guaino, élu UMP/LR de 2012 à 2017. Ainsi, en 2013, lorsqu'un journaliste lui demande « Vous sentez vous bien payé ? », il répond : « *Je ne me plains pas car j'ai choisi d'être député. Mais honnêtement, non ! Je trouve que les députés sont mal payés. Je trouve que leurs conditions de travail sont déplorables. Je suis sincère, je pense que c'est mal payé, et à ceux qui trouvent que mes propos sont choquants tant pis. Je ne dis pas que suis moins bien loti*

549 *Ibid*., p. 11.
550 *Ibid*.
551 Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien, 6 mars 2018.

BY-NC-ND

qu'un ouvrier ou qu'un chômeur, cela serait absurde, je ne demande même pas à être augmenté demain car dans la situation de crise dans laquelle nous sommes ce n'est pas la priorité, mais je peux quand même donner sincèrement mon avis sur ce sujet. Je suis contre les gens qui pensent toujours que la démocratie est toujours trop chère ! »[552]. Le député des Yvelines renouvellera ses propos lors d'une interview en janvier 2017[553], et sera suivi par Hervé Mariton (LR) : « *Je vais dire quelque chose qui n'est pas politiquement correct du tout : est-ce qu'il y a une question de niveau de rémunération des parlementaires en France ? La réponse est oui. Je le pense. Je le dis. Un proche à moi disait l'autre jour en réunion de groupe, si on continue comme ça, polémiques, décri du politique, conditions matérielles, sauf peut-être des accommodements, à un moment on trouvera pour être parlementaire en France, des retraités, des riches ou des nuls* »[554]. Plusieurs autres députés partagent leur avis et appellent à réduire le nombre de parlementaires afin d'en accroître la rémunération. L'élu de la Marne, Charles De Courson (UDI), s'en est fait écho : « *Mes chers collègues, si nous étions un peu moins nombreux et mieux payés, je pense que le Parlement fonctionnerait mieux. C'est d'ailleurs l'opinion de beaucoup d'entre nous, sur tous les bancs de cette assemblée* »[555]. À combien s'élèverait cette augmentation ? Selon l'ancien député socialiste (1988-2012) Julien Dray, « *si on veut régler le problème de la corruption, un député a besoin de 9.000 € net par mois* »[556]. Pour Charles De Courson, « *les augmenter est la seule façon de leur assurer un niveau de vie décent et de leur éviter d'avoir un autre métier qui pourrait entraîner des conflits d'intérêts. Augmenter le crédit collaborateur leur donnerait aussi les moyens de s'entourer d'une équipe capable de les aider dans leur travail législatif. L'indemnité de base, d'environ 5.600 € net, pourrait être relevée de 1.000 à 2.000 €, et l'indemnité "collaborateurs" passer de quelque 9.700 € brut à 15.000 €. Aujourd'hui, je ne peux recruter que trois assistants et l'équivalent d'une secrétaire et demie. Aux États-Unis, un parlementaire dispose de 90.000 € par mois pour ses collaborateurs qui peuvent être une douzaine, voire plus. Augmenter les parlementaires serait d'autant plus nécessaire que, dans quelques mois, ils ne pourront plus cumuler leur mandat avec une fonction locale exécutive, maire, par exemple* »[557].

552 Extrait de l'émission « Tirs croisés », *i-Télé*, 12 septembre 2013.

553 Émission « LCI Matin », *LCI*, 5 janvier 2017, 13 min 10 : <*www.lci.fr/replay/replay-l-invitee-politique-du-5-janvier-2017-henri-guaino-2020266.html*>.

554 Extrait de l'émission « 8 h 30 Toussaint-Aphatie », *FranceInfo*, 7 mars 2017, 19 min 22 : <*www.dailymotion.com/video/x5e4eii*>.

555 Ass. Nat., 1ère séance du 17 novembre 2016, p. 7499.

556 « Julien Dray : "Un député a besoin de 9 000 euros net par mois" », *LePoint.fr*, 9 mars 2017.

557 « LE DÉBAT. Faut-il mieux payer nos parlementaires ? », *LeParisien.fr*, 10 mars 2017.

BY-NC-ND

Dans l'ensemble, les députés jugent « confortable » l'indemnité parlementaire qui leur est attribuée. Au regard du salaire moyen des Français, estimé en 2015 à 2.250 € net mensuel, l'indemnité de 5.700 € est confortable. Mais il est tout aussi avéré que les députés qui exerçaient des activités importantes avant d'être élus députés ont vu leur niveau de vie baisser. En tant qu'ancien magistrat à la Cour des comptes, Charles De Courson (UDI) avoue que « [s]*on revenu a régressé depuis que* [il est] *devenu parlementaire* »[558]. Élu en 2004, Laurent Wauquiez (UMP), qui dut quitter son poste de maître des requêtes au Conseil d'État, témoigne avoir « *perdu à peu près un tiers de mon salaire. Mon activité de député m'occupe plus de 70 h/semaine. Autrement dit, pour être clair, je ne roule pas sur l'or et je ne me tourne pas les pouces aux frais de la princesse. Je ne suis pas à plaindre, loin s'en faut, mais je n'ai pas le sentiment non plus d'être un nabab ni un profiteur de la République. Il y a quand même une dimension de sacerdoce dans ce qu'on fait* »[559]. Plusieurs élus LREM, novices en politique, venant du privé et issus des classes sociales supérieures, déplorent cette baisse de revenus. Une ancienne chef d'entreprise, qui percevait un salaire de 8.000 € déclare : « *Je vais moins souvent au restaurant, je mange pas mal de pâtes, j'ai ressorti des vêtements de la cave et je vais devoir déménager* »[560]. Une autre élue affirme pour sa part « *n'avoir jamais autant bossé pour si peu* »[561]. « *La situation est difficile* »[562], reconnait un universitaire qui, parallèlement à son mandat, continue de donner quelques heures de cours par mois. « *Malgré cela, j'ai subi une perte de 25 % de mes revenus. On a tous lâché des situations professionnelles très confortables, et on ne s'y retrouve pas* aujourd'hui »[563]. Combien sont-ils à partager cette situation ? D'après les relevés remis à la HATVP, 235 députés (41,15 %) percevaient plus de 50.000 € de revenus annuels, dont 74 plus de 100.000 € par an.

Ces prises de position sont de nature à contribuer au débat public relatif à la modernisation et au renforcement du statut de l'élu. Mais elles sont rares car les augmentations des indemnités des députés sont très mal perçues par l'opinion publique[564] et les députés eux-

558 ABÉLÈS M., *op. cit*., p. 111.

559 WAUQUIEZ L., *Un Huron à l'Assemblée nationale : petit manuel à l'attention de ceux qui veulent secouer la politique*, Éditions Privé, 2006, p. 147.

560 « L'argent, tabou des députés », *L'Opinion.fr*, 13 décembre 2017.

561 *Ibid*.

562 *Ibid*.

563 *Ibid*.

564 Souvenons-nous des réactions qui ont suivi l'adoption de la loi du 23 novembre 1906 qui proposait une augmentation de l'indemnité parlementaire de 9.000 à 15.000 francs par an (Loi modifiant le deuxième paragraphe de l'art. 17 de la loi organique du 30 novembre 1875, *JORF* du 24 novembre 1906, p. 7809) – Pour une revue de presse de l'époque, lire GARRIGOU A., « Vivre de la politique. Les ″quinze mille″, le mandat et le métier », *Politix*, n° 20, 1992, pp. 7-34.

BY-NC-ND

mêmes, du moins officiellement. Ce contexte ne permet pas d'avoir ce débat sereinement. Pourtant, ce discours doit être entendu, notamment s'il s'accompagne d'une transparence dans l'usage des moyens.

D'ailleurs, deux avancées vont en ce sens. D'une part, la modification du régime fiscal relatif aux indemnités. Jusqu'alors, seules l'indemnité parlementaire de base et l'indemnité de résidence étaient imposables à l'impôt sur le revenu[565]. Depuis le 1er janvier 2017, en application de l'art. 80 *undecies* du C.G.Impôts[566], le régime d'imposition s'est élargi à l'indemnité de fonction. Le régime de droit commun s'applique donc aujourd'hui à l'ensemble des indemnités perçues par le député, selon les mêmes modalités d'imposition que les traitements et salaires. En revanche, l'AMFM (comme l'ancienne IRFM) est exonérée d'impôt sur le revenu, sur le fondement de l'art. 81 1° du C.G.Impôts. Contrairement aux indemnités, l'AMFM vise à permettre au parlementaire de faire face aux dépenses liées à l'exercice de son mandat. Ainsi, elle s'apparente davantage à une allocation spéciale destinée à couvrir les frais inhérents à la fonction et effectivement utilisée conformément à son objet qu'à un supplément de rémunération. D'autre part, l'instauration des mécanismes de justification et de contrôle des frais de mandat, prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique, a pour objectif de mettre fin à une source de suspicion pour les citoyens.

De telles avancées en matière de transparence permettent de s'interroger sur une éventuelle augmentation de l'AMFM. Comme l'IRFM, l'AMFM est un dispositif forfaitaire et égalitaire. Forfaitaire, en ce qu'elle garantit l'autonomie et la liberté des députés d'organiser l'exercice de leur mandat. Égalitaire, en ce qu'elle assure le traitement identique de tous les députés. En revanche, elle ne permet pas de compenser les différences de situation. En ce sens, elle s'avère insuffisante voire « *injuste* »[567]. Un député dont la circonscription est dotée d'un grand nombre de communes, sous peuplée, une zone de montagne enclavée, un ensemble important de chapelet d'îles (ex : la Polynésie Française) ou l'une des circonscriptions des Français de l'étranger, a des frais plus élevés qu'un député dans une petite circonscription. « *Ma circonscription est une zone rurale, et mes frais professionnels ne sont pas entièrement couverts par l'IRFM. Je suis obligé de mettre de ma poche* »[568], avoue Charles De Courson

565 Art. 46-I de la Loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992, *JORF* du 4 janvier 1993, p. 176.

566 Art. 63 de la Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, *JORF* du 30 décembre 2016, texte n° 1.

567 « LE DÉBAT. Faut-il mieux payer nos parlementaires ? », *art. cit.*

568 *Ibid*.

BY-NC-ND

(UDI). D'autre part, la perspective d'une diminution du nombre de députés[569] entrainera mécaniquement une augmentation de la taille des circonscriptions et du sentiment d'éloignement des citoyens avec son député. Le montant actuel de l'AMFM se révèlera insuffisant pour un grand nombre d'élus. Conséquemment, il ne serait pas illogique de moduler l'avance en fonction de la situation de chaque député et des caractéristiques du territoire[570].

Dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », le rapporteur Yves Blein (LREM) proposait la création d'une « Agence des moyens des parlementaires »[571]. S'inspirant de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA) britannique, l'agence serait chargée de définir le régime indemnitaire des parlementaires, leur régime de retraite et de chômage, les conditions de prise en charge de leurs frais, et d'assurer la gestion de ces différentes prestations. Dans cet esprit, l'autorité indépendante lutterait contre le sentiment de suspicion à l'égard du processus « d'auto-régulation ». Elle assurerait également la transparence de l'utilisation des fonds par le député et des mécanismes de décision. Néanmoins, ce dispositif connaît de sérieux inconvénients. D'abord, cette autorité ne saurait, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées, déterminer le régime indemnitaire et le régime de frais des parlementaires. Ensuite, l'indépendance réelle et la neutralité de l'agence devront être assurées, notamment à travers sa composition et ses règles d'organisation et de fonctionnement. Par ailleurs, la création de cette instance indépendante engendrera des coûts dans la mesure où elle devra disposer d'une autonomie administrative et financière : un budget, des locaux, un système informatique, des personnels à temps plein. Enfin, elle risquerait de créer une confusion dans l'opinion, ses attributions pouvant se confondre avec celles des organes chargés de la déontologie parlementaire, des Bureaux des assemblées et de la Haute Autorité pour la Transparence. Au regard de ces considérations, le projet du rapporteur Yves Blein devrait être écarté.

569 Projet de loi org. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 977, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

570 Sous d'autres modalités, voir la proposition de Nöelle Lenoir, Déontologue de l'Assemblée nationale, *in Rapport public annuel*, La Documentation française, 20 novembre 2013, p. 61.

571 GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, *Rapport - Première conférence*, *op. cit*., pp. 39-40.

BY-NC-ND

Le député dispose, enfin, d'une pension de retraite. Instituée par une résolution de la Chambre des Députés en date du 23 janvier 1904[572], la caisse de pensions assure des pensions aux anciens députés et leurs ayants droits. À cette fin, une cotisation est prélevée chaque mois sur l'indemnité de tous les députés. Durant ces quinze dernières années, plusieurs réformes du régime de retraites professionnelles ont été menées. Dans le même temps, les médias se sont focalisés sur le service de pension vieillesse des anciens députés, renforçant la confusion et le discours antiparlementaire et populiste dans l'opinion. En réaction, le Bureau de l'Assemblée nationale a effectué diverses modifications[573]. En 2003[574], 2007 et 2008[575], il a repoussé l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 50 ans (avant 2003) à 60 ans et allongé la durée de cotisation de 40 à 41 annuités (pour 2012). En 2010[576], il a supprimé le système de double cotisation et aligné les modalités de calcul de pension vieillesse sur le régime général et la fonction publique (relèvement de 60 ans à 62 ans de l'âge d'ouverture du droit à pension à compter du 1er janvier 2018, allongement de la durée de cotisation requise pour obtenir une pension à taux plein jusqu'à à 41,5 annuités selon le calendrier retenu au niveau général, alignement du taux de cotisation sur celui des salariés du secteur privé).

Concrètement, les dépenses de pensions s'avèrent aujourd'hui élevées pour le budget de l'Assemblée nationale. Dans son *Rapport spécial consacré aux régimes sociaux et de retraite*, annexé au projet de loi de finances pour 2017, Alain Chrétien (LR) révèle que pour l'année 2015, le régime des députés s'élevait à 63 millions €, versé à 1.121 anciens députés et 714 ayants-droits, pour une pension moyenne de 2.700 € nets par mois[577]. En outre, il décrit « *un régime largement déficitaire puisque sur ces 63 millions €, 40 millions proviennent de la subvention d'équilibre (prélevée sur le budget de l'Assemblée nationale) soit un taux de couverture similaire aux régimes spéciaux de la RATP ou de la SNCF (60 %)* »[578]. Il suggère donc de « *rattacher les parlementaires (y compris les sénateurs qui bénéficient d'un régime proche de celui des députés) au régime général ou à la future caisse de retraite des agents de l'État* (...) *À l'heure où des mesures d'égalité profonde sont à mettre en place il semble*

572 Résolution du 23 décembre 1904, *JORF Débats parlementaires, Chambre des Députés*, du 24 décembre 1904, p. 3265.

573 Dosière R., *Argent...*, *op. cit.*, pp. 107-109 ; *Le métier d'élu local*, *op. cit*., pp. 113-116.

574 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 8 octobre 2003.

575 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 17 décembre 2008.

576 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 3 novembre 2010.

577 Chrétien A., « Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061). Annexe n° 39 : Régimes sociaux et de retraite. Pensions », 14e Lég., n° 4125, *Ass. Nat*., 13 octobre 2016, p. 56.

578 *Ibid*., p. 57.

BY-NC-ND

incompréhensible que ceux qui les réclament, au nom du bien de tous, ne se les appliquent pas à eux-mêmes »[579].

Depuis le 1er janvier 2018, par une décision du 8 novembre 2017[580], le régime de retraite des députés est aligné sur le droit commun de la fonction publique.

Comme il vient d'être observé, le libre exercice du mandat de parlementaire est garanti par l'indépendance juridique et l'autonomie financière. Ce sont là les éléments essentiels du « statut juridique » du député dans un régime parlementaire. Cependant, les comportements de certains responsables politiques et les exigences démocratiques des Français appellent à une actualisation de ce statut.

Section 2 - Une modernisation des garanties statutaires recherchée

La démocratie et le système représentatif reposent sur la confiance entre les citoyens et leurs responsables politiques. Or, à chaque comportement d'un élu jugé contraire à une sorte de vertu civique, on constate un éloignement des Français, une augmentation de la défiance dans l'action publique, un discrédit sur l'ensemble des élus et la résurgence du discours antiparlementaire. Pour répondre à cette crise de confiance, le législateur a toujours procédé en renforçant le régime juridique applicable à la vie publique ; cela, afin de rétablir l'image et l'autorité de l'institution parlementaire (**§ 1**). Il n'empêche, la loi ne pourra pas éviter aux hommes de mal agir. En revanche, la modernisation du statut de l'élu est susceptible de renouveler le personnel politique et prévenir les comportements individuels délictueux. Malheureusement, celui-ci est sans cesse retardé (**§ 2**).

§ 1 - Le renforcement de l'exigence de probité, d'exemplarité et de transparence

L'exigence de probité dans l'exercice de fonctions publiques n'est pas nouvelle[581]. Déjà en décembre 1254, Saint Louis promulguait la Grande Ordonnance de réformation dans laquelle il entendait assurer la moralité de ses baillis et mettre fin aux torts et dommages qu'ils

579 *Ibid*.

580 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale, 8 novembre 2017.

581 En ce sens, Nabli B., « Fondements de la ″moralisation-judiciarisation″ de la vie politique », *Pouvoirs* (154), 2015, pp. 151-161.

BY-NC-ND

avaient pu commettre à l'égard des administrés[582]. Surtout, cette notion se retrouve dans la philosophie des Lumières. Ainsi, le baron De Montesquieu a-t-il écrit : « *il ne faut pas beaucoup de probité pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintienne ou se soutienne. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre, règlent ou contiennent tout. Mais, dans un état populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU* »[583]. Il ne s'agit pas d'une vertu morale ou chrétienne[584]. Par vertu politique, l'auteur de *L'Esprit des lois* entend « *l'amour des lois et de la patrie* »[585], celui « *du désir de la vraie gloire, du renoncement à soi-même, du sacrifice de ses plus chers intérêts* »[586], le dépassement de soi-même. En clair, la démocratie exige du gouvernement de la vertu et qu'il privilégie l'intérêt public au sien propre.

À l'époque révolutionnaire, ce sont les idées de Jean-Jacques Rousseau et sa méfiance de la représentation politique[587] qui influencent les premiers textes : Déclaration de 1789[588], Constitution de 1791[589], Constitution de l'an I[590]. En outre, deux décrets de la Convention vont organiser le contrôle du patrimoine des élus pour prévenir tout détournement ou enrichissement personnel. Le premier, en date du 14 mai 1793, dispose que « *les représentants du peuple sont à chaque instant comptables à la Nation de l'état de leur fortune* » ; et le second du 4 vendémiaire an IV, que « *chaque représentant du peuple sera tenu, dans le délai d'une décade et dans celui de deux décades pour ceux qui sont négociants ou marchands, de déposer la déclaration de fortune qu'il avait au commencement de la Révolution et celle qu'il possède actuellement* ».

L'avènement de la III[e] République coïncide avec la réaffirmation de l'exigence d'exemplarité des responsables politiques. La morale et le devoir de probité, au cœur de la pensée républicaine, redeviennent un projet de société. « *Le républicanisme devient moralisme*,

---

582 Ord. de réformation du royaume, décembre 1254. Lire aussi CAROLUS-BARRÉ L., « La Grande Ordonnance de Réformation de 1254 », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 117, n° 1, 1973. pp. 181-186.

583 Baron DE MONTESQUIEU, *op. cit.*, Livre iii, Chap. iii, p. 38.

584 *Ibid*., p. cvii.

585 *Ibid*., Livre iv, Chap. v, p. 67.

586 *Ibid*., Livre iii, Chap. v, p. 45.

587 ROUSSEAU J-J., *Du contrat social*, *op. cit*., Livre iii, Chap. xv, p. 214.

588 Art. 15 : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

589 Titre III, Chap. V, Art. 17 : « *…La censure sur les actes des Pouvoirs constitués est permise ; mais les calomnies volontaires contre la probité des fonctionnaires publics et la droiture de leurs intentions dans l'exercice de leurs fonctions, pourront être poursuivies par ceux qui en sont l'objet* ».

590 DDHC de la Constitution de 1793, art. 31 : « *Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens* ».

BY-NC-ND

écrit Béligh Nabli. *Le dévouement à la chose publique ou la "vertu civique" est un principe structurel d'un État républicain incarné par de grandes figures politiques : Victor Hugo, Jules Ferry, Léon Gambetta, Jean Jaurès*[591] *... Pour perdurer et prospérer, cette relation de confiance implique le respect constant de valeurs fondamentales : la probité, l'impartialité et la responsabilité, qu'elles soient personnelles ou institutionnelles* »[592]. Pour autant, le régime des III[e] et IV[e] Républiques est celui qui a été confronté aux plus grands scandales politico-financiers mettant en cause directement des députés[593].

La V[e] République n'est pas exempte des « affaires » et de la perte de confiance des citoyens dans leurs élus. Depuis les premières révélations dans années 1980, la France s'est dotée d'une trentaine de lois pour moraliser la vie politique[594] en matière de financement des partis politiques, lutte contre la corruption, transparence de la vie publique, encadrement de l'exercice des mandats électifs. Reste que ces dispositions n'ont pas permis d'empêcher tous les comportements non exemplaires des hommes et des femmes politiques.

Depuis 2007, la question de la probité et de l'exemplarité des responsables politiques est au centre des politiques publiques. « *Pour moi, c'est une question fondamentale. On ne peut pas diriger la France si l'on n'est pas irréprochable. C'est une évidence*, affirme François Fillon (LR). *Cela signifie que* [les élus] *ne doivent pas être mis en examen, doivent avoir une attitude exemplaire, irréprochable. Je sais que cela n'est pas juste, qu'il y aura toujours des gens pour m'expliquer qu'il y a la présomption d'innocence, mais l'expérience qui a été la mienne, dans plusieurs gouvernements et dans celui que j'ai dirigé* [de 2007 à 2012]*, me montre que l'on ne peut pas sereinement* [exercer son mandat] *lorsque l'on a sur le dos une suspicion qui a entraîné une instruction judiciaire. On est des hommes politiques, on n'est pas des citoyens comme les autres. Les citoyens comme les autres, ils ont le droit à la présomption d'innocence ; les hommes politiques, ils ont comme responsabilité de montrer le chemin, de faire prendre des décisions difficiles, il se doivent d'être exemplaires* »[595]. Alors candidat à l'Élysée en 2012,

---

591 En ce sens, JAURÈS J., Discours d'Albi, 30 juillet 1903. La République y est décrite comme « *un grand acte de confiance* ».

592 NABLI B., *art. cit*., p. 154.

593 Voir la note de bas de page 116.

594 Pour les règles existantes entre 1988 et 2013, voir URVOAS J-J., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique (n° 1004) et le projet de loi (n 1005), relatif à la transparence de la vie publique », 14[e] Lég., n° 1108 et n° 1109, *Ass. Nat.*, 5 juin 2013, pp. 17-32.

595 Intervention de François Fillon (à son temps de parole : 4 min 43) *in* Extrait de l'émission « Le grand débat de la Primaire de la Droite et du Centre du 24 novembre 2016 », *TF1*, 24 novembre 2016, 18 min : <*www.tf1.fr/tf1/elections/videos/grand-debat-de-primaire-24-novembre-2016.html*>.

BY-NC-ND

François Hollande (PS) se prononça aussi « *pour une République exemplaire* »[596] et un « *comportement* [personnel qui] *soit à chaque instant exemplaire* »[597]. Son objectif était clairement identifié : se distinguer des pratiques de son prédécesseur, Nicolas Sarkozy (UMP), en redonnant une exemplarité au sommet de l'État. Sauf que plusieurs scandales (notamment « l'affaire Cahuzac » et « l'affaire Thévenoud ») sont venus entacher la probité de son Gouvernement, fragilisant aux yeux des citoyens l'image d'une « République irréprochable » qu'il avait appelée de ses vœux. C'est donc en réaction aux comportements de quelques-uns de nos élus, que le Président a annoncé une série de mesures afin de moraliser la vie publique. Le compte rendu du Conseil des ministres en date du 10 avril 2013 témoigne de son engagement : « *Comme l'a demandé le Président de la République dans sa déclaration du 3 avril, le Gouvernement prépare un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire visant à s'attaquer à la racine de la défiance de l'opinion, qui demande des garanties sur l'intégrité de ceux qui exercent des responsabilités politiques, et une plus grande efficacité dans la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale.* [Ces textes] *visent à instaurer davantage d'obligations de transparence pour les responsables politiques et les plus hauts responsables administratifs, sous le contrôle d'une autorité administrative indépendante, et à renforcer l'efficacité de la lutte contre la grande délinquance économique et financière, et notamment contre les paradis fiscaux* »[598]. Il est ici question des lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique[599], dont il ressort deux mécanismes de renforcement des règles de probité.

D'une part, la *déclaration de situation patrimoniale*[600]. Effectuée en début et en fin de mandat, elle constitue une photographie de ce que possède le député à la date de sa déclaration. Cela permet de contrôler l'évolution du patrimoine du parlementaire durant l'exercice de ses fonctions. Si cette obligation de déclaration existe depuis 1988[601], son contenu a été fortement

596 HOLLANDE F., Débat télévisé d'entre deux tours des primaires PS pour l'élection présidentielle de 2012, *France 2*, 11 octobre 2011 : <*www.youtube.com/watch?v=k23SEC6AcYg*>.

597 HOLLANDE F., Débat télévisé d'entre deux tours de l'élection présidentielle, *France 2*, 2 mai 2012, 2h 17 min 22 sec. : <*www.youtube.com/watch?v=Fhv1VVCRrJY*>.

598 Compte rendu du Conseil des ministres, « Communication – La transparence de la vie publique et le renforcement des moyens de lutte contre la grande délinquance économique et financière et les paradis fiscaux », 10 avril 2013.

599 Loi org. n° 2013-906, *préc*.

600 DOSIÈRE R., *Argent...*, *op. cit*., pp. 112-114.

601 Loi org. n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3288. Avant 1988, la lutte contre les atteintes à la probité publique reposait essentiellement sur le droit pénal (concussion, corruption, prise illégale d'intérêts, favoritisme), mais ces mécanismes répressifs n'ont été que peu appliqués.

BY-NC-ND

renforcé par la loi organique du 11 octobre 2013. En effet, la nouvelle rédaction de l'art. LO. 135-1 C.élec. dispose que la déclaration de sa situation patrimoniale devra être « *exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur* », alors que l'ancienne version n'exigeait qu'une « *déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère* ». L'exhaustivité permettant de s'assurer de l'exemplarité du député, la déclaration porte aujourd'hui sur plusieurs de ses biens propres, ceux de la communauté ou des biens indivis. La loi lui demande ainsi d'être transparent sur tout ce qui est en sa possession[602] : 1° les immeubles bâtis et non bâtis ; 2° les valeurs mobilières ; 3° les assurances vie ; 4° les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; 5° les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; 6° les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; 7° les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; 8° les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; 9° les autres biens ; et 10° le passif. Enfin, le déclarant précisera au cours de son mandat toute modification substantielle de sa situation patrimoniale ou des intérêts détenus, ainsi que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées.

D'autre part, la *déclaration d'intérêts et d'activités*[603]. Apparue en 2011 en dehors de tout cadre législatif[604], elle figure depuis 2013 à l'art. LO. 135-1 C.élec. Aux termes de cet article, il incombe au déclarant de faire une déclaration « *dans les mêmes conditions* » que la déclaration patrimoniale, dans laquelle apparaissent les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver, ou attestant qu'il n'en exerce aucune[605]. Elle recense ainsi l'ensemble des activités, des fonctions, des mandats et des participations financières du député afin de prévenir un quelconque conflit d'intérêt.

Conséquemment, les deux déclarations n'ont pas la même exigence. La déclaration de situation patrimoniale vise à contrôler l'évolution du patrimoine du parlementaire durant l'exercice de ses fonctions, afin de s'assurer du désintéressement de l'élu. Alors que la

602 Pour assister le parlementaire, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) a mis à sa disposition un *Guide du déclarant*. Voir HATVP, *Guide du déclarant*, octobre 2016, pp. 9-18 : <*www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/10/guide-du-declarant-octobre-2016.pdf?utm_content=buffer5a53f&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer#[{%22num%22%3A40%2C%22gen%22%3A0}%2C{%22name%22%3A%22XYZ%22}%2C68%2C617%2C0]*>.

603 DOSIÈRE R., *op. cit*., p. 112.

604 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 (Relative au respect du code de déontologie des députés).

605 HATVP, *Guide du déclarant*, *op. cit*., pp. 19-23.

BY-NC-ND

déclaration d'intérêts vise à ramener de l'éthique, de la probité et de l'impartialité en politique. En revanche, elles poursuivent le même objectif de transparence : instaurer une nouvelle déontologie de la vie publique afin de mieux répondre aux nouvelles exigences démocratiques des Français et rétablir les liens de confiance entre les citoyens et leurs représentants, car « *la confiance des citoyens dans leurs institutions est une condition indispensable de la vitalité de notre démocratie. Sans elle, c'est la légitimité de l'action publique qui s'affaiblit, en un temps où l'intervention de la puissance publique est particulièrement nécessaire pour faire face aux difficultés économiques et sociales que traverse le pays* »[606]. Pour assurer cette confiance, le législateur a opté pour une publication ouverte à tout citoyen inscrit sur les listes électorales[607]. Le citoyen peut ainsi consulter en Préfecture la déclaration de situation patrimoniale de son député[608], et consulter sur internet sa déclaration d'intérêts. Il peut, dès lors, se faire une meilleure image du déclarant et une meilleure image de son député.

Toutefois, la confiance n'excluant pas le contrôle, le législateur a prévu deux autorités chargées de l'évaluation et de la prévention.

Tout d'abord, a été créée une autorité administrative indépendante[609], la *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*[610]. Héritière de la *Commission pour la transparence financière de la vie politique* créée en 1988, la Haute Autorité dispose d'un champ de compétences plus large. Elle est chargée de recevoir, vérifier, contrôler la véracité, et publier dans certains cas, les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts des

606 Compte rendu du Conseil des ministres, « Communication – La prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique », 13 mars 2013.

607 Art. LO. 135-2 C.élec.

608 Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO. 135-2 du code électoral, *JORF* du 5 juin 2014, p. 9454.

609 D'après Jean-Louis Nadal, Président de la HATVP, « *Le choix de cette structure juridique n'a pas fait débat, tant il est apparu que nos missions, visant les responsables politiques et publics, devaient échapper par nature à toute emprise partisane, tout en constituant inévitablement une activité administrative. Partout où elles existent, les fonctions de la Haute Autorité sont dévolues à une instance indépendante, qu'elles soient assumées de manière individuelle ou collective. On aurait pu penser les confier à un service administratif rattaché à ceux du Premier ministre : nous aurions inévitablement perdu en crédibilité. On aurait pu penser à une nouvelle juridiction : même si la Haute Autorité est essentiellement composée de magistrats, nous ne sommes pas des juges, car un déclarant n'est pas un prévenu* ». *In* Audition de M. Jean-Louis Nadal devant la Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, Sénat, 15 septembre 2015. – La HATVP est composée d'un président nommé par le président de la République ainsi que d'un collège comprenant deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes et deux membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires.

610 <*www.hatvp.fr*>.

BY-NC-ND

responsables publics, dont les députés. Son objectif est donc triple : s'assurer de la cohérence des éléments déclarés ; rechercher des omissions importantes ou variations inexpliquées du patrimoine ; prévenir tout enrichissement obtenu de manière illicite. Pour le mener à bien, la Haute Autorité dispose de l'assistance de l'administration fiscale (LO. 135-3 C.élec.), et se voit attribuer un pouvoir d'injonction (LO. 135-4 C.élec.). Enfin, de lourdes sanctions pénales ont été prévues en cas de manquement. L'art. LO. 135-1 C.élec. dispose que « *le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 € d'amende* ». Et l'interdiction des droits civiques ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique peuvent être prononcées à titre complémentaire.

En parallèle, depuis le 1er juillet 2017, la HATVP tient le répertoire numérique national des représentants d'intérêts auprès des membres du Gouvernement, du Parlement, des élus locaux et hauts fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Issu de la loi dite « Sapin 2 » du 9 décembre 2016[611], ce nouveau fichier remplace le registre interne à l'Assemblée nationale créé en 2009[612] et modifié par le Bureau de l'Assemblée en 2013[613]. Accessible à tous sur internet, le répertoire a vocation à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

D'autre part, le Bureau de l'Assemblée nationale a institué un *Déontologue*[614]. Il s'agit d'une personnalité indépendante nommée par le Bureau, sur proposition du Président de l'Assemblée, pour un mandat de cinq ans non renouvelable (art. 80-2 RAN), chargée d'œuvrer pour l'éthique et la déontologie au sein de l'Assemblée. Dans cet esprit, le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles énoncées dans le *Code de déontologie des députés* (art. 80-3 RAN), en matière d'intérêt général, d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité. En somme, il sensibilise les élus aux risques de certaines situations afin qu'ils fassent toujours preuve de responsabilité, de probité et d'exemplarité. S'il constate un manquement, un dialogue s'installe avec le député concerné pour éclaircir sa situation au regard des règles définies dans le Code

611 Art. 25 de la Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF* du 10 décembre 2016, texte n° 2.

612 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 9 juillet 2009 (représentants d'intérêts).

613 Décisions du Bureau de l'Assemblée du 27 février (conclusions du groupe de travail sur les représentants d'intérêts) et du 26 juin 2013 (suivi des conclusions du groupe de travail sur le lobbying à l'Assemblée nationale).

614 Le Déontologue est la réponse apportée à la demande de réflexion sur la moralisation de la vie publique, voulue en 2010 par le Premier ministre, François Fillon. – Décision du Bureau de l'Assemblée du 6 avril 2011, *préc.* ; Art. 80-1 à -5 RAN introduits par la Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

BY-NC-ND

(art. 80-4 RAN). Notons que, depuis le 27 janvier 2016[615], le déontologue recueille, « *dans un souci de clarté et de cohérence* »[616], les déclarations déontologiques (déclarations de voyages, de dons et avantages, et celles afférentes à l'utilisation de l'IRFM), codifiées à l'art. 7 dudit Code[617]. Notons enfin, que depuis le 1er janvier 2018, il exerce le contrôle des frais de mandat pris en charge au moyen de l'avance de frais (AMFM)[618].

Ainsi, le déontologue assiste le député dans sa déclaration d'intérêts et la Haute Autorité en contrôle l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité. Ces deux autorités de prévention sont donc complémentaires. Elles préviennent les éventuels manquements à la probité et l'exemplarité, assurent l'information des citoyens par la transparence et, par voie de conséquence, entendent restaurer le rapport de confiance entre les citoyens et leurs élus.

Dans leur très grande majorité, les députés ont accueilli favorablement l'objectif général poursuivi par ces textes. « *Comment ne pas être d'accord avec les impératifs de dignité, de probité et d'impartialité ?* », s'interrogeait ainsi le député radical et professeur Roger-Gérard Schwartzenberg[619]. « *Nous sommes tous frappés, victimes du comportement inique de certains de nos collègues, à cause de qui nous subissons la réprobation publique*, témoignait Jean-Frédéric Poisson (UMP). *Il est difficile de faire état de sa bonne foi, lorsque, la veille ou le lendemain, un de nos congénères, quel que soit son camp politique, est frappé d'opprobre. Rétablir la confiance entre le peuple et ses représentants est une ambition louable, digne, mais difficile à atteindre. Aucun d'entre nous ne peut s'y opposer car, si nous sommes tous frappés par le mal, nous pourrions tous profiter du remède* »[620]. Pour sa part, Laurent Wauquiez (UMP) appelle à l'émergence d'une nouvelle culture déontologique face au syndrome du « tous pourris ». « *Entre l'excès du "tous pourris" et celui de la transparence, mon choix se porte clairement sur le second. Cela suppose un changement de culture, cela implique que nous fassions tous preuve d'esprit de responsabilité, en ne proposant pas une transparence au*

615 Décision du Bureau de l'Assemblée du 27 janvier 2016 (actualisation du code de déontologie).

616 Rapport MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *op. cit.*, 2015, p. 85.

617 À l'heure où nous écrivons ces lignes, cette mesure est la seule qui a été retenue par le Bureau de l'Assemblée sur les 10 recommandations figurant dans le rapport public.

618 Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, *préc*.

619 Ass. Nat., 1ère séance du 17 juin 2013, p. 6479.

620 *Ibid*., p. 6466.

BY-NC-ND

rabais. (...) *Pour réparer une démocratie représentative abîmée par la défiance généralisée, la morale doit cesser de se dire, elle doit se faire !* »[621].

Cependant, un grand scepticisme était perceptible dans les rangs de l'opposition UMP. Jean-Frédéric Poisson a ainsi pu reprocher aux projets de lois, élaborés dans la précipitation quelques jours à peine après « l'affaire Cahuzac » et débattus en urgence au Parlement, leur « *caractère opportun, pour ne pas dire opportuniste* »[622]. Une précipitation également dénoncée par Guy Geoffroy, pour qui l'attitude du Gouvernement contribuait au populisme : « *Avec ce texte, vous continuez* [à être] *des cultivateurs au long cours du populisme ambiant* »[623]. Olivier Marleix était lui aussi « *profondément choqué qu'à travers ces textes* (...)*, le Président de la République et le Gouvernement fassent le choix d'entretenir, d'alimenter, de nourrir sciemment un climat de suspicion à l'égard des élus, fassent le choix de nourrir l'antiparlementarisme* »[624]. Il déplorait que, « *pour s'exonérer de sa responsabilité personnelle dans "l'affaire Cahuzac", le Président de la République a fait le choix de jeter l'opprobre sur tous les parlementaires. Tous sont priés désormais de vider leurs poches et de tout mettre sur la table : on trouvera les voleurs ! Et l'on entend déjà la rumeur du soupçon s'élever, ici ou là, à l'encontre de ceux qui osent dire que cette loi n'est pas la bonne réponse* »[625]. Une contribution à l'antiparlementarisme qui étonnait également Roger-Gérard Schwartzenberg (RRDP) puisqu'elle « *n'appartient guère à la culture de gauche* »[626].

S'ils en critiquaient la manière, les députés n'étaient pas hostiles à la transparence. François De Rugy (EELV) estimait ainsi que « *les Français ne nous demandent pas de nous mettre à nu. Ils nous demandent de leur assurer, par la preuve, que l'exercice d'une fonction politique n'est pas l'occasion d'un conflit d'intérêts, ou d'un enrichissement indu et de leur rendre compte de l'utilisation des moyens publics mis à notre disposition pour exercer nos mandats* »[627]. C'est encore une chose « *normale au regard des abus qui ont eu lieu par le passé* » pour Monique Boulestin (SRC)[628].

621 *Ibid*., pp. 6475-6476.
622 *Ibid*., p. 6466.
623 *Ibid*., p. 6457.
624 *Ibid*., p. 6461.
625 *Ibid*.
626 *Ibid*., p. 6479.
627 *Ibid*.
628 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*.

BY-NC-ND

Sur le fond, en revanche, leur première préoccupation concernait les limites de la transparence. En effet, jusqu'où devait-elle aller sans porter atteinte au droit au respect de la vie privée des députés ? Avec la mention « *À bas l'inquisition !* » sur sa déclaration d'intérêts, Jacques Myard (UMP) traduisait parfaitement la crainte attendue des députés : le voyeurisme et l'avènement de la « *démocratie paparazzi* »[629]. Or, la publication des déclarations de patrimoine incite à cela. « *Étalage et déballage ne peuvent devenir les deux piliers de la vie publique. Il faut éviter d'entrer dans une démocratie du* Peep Show *!* »[630], tonnait en ce sens Roger-Gérard Schwartzenberg.

Il est donc revenu au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité des déclarations et de leur publicité au regard du principe à valeur constitutionnelle du droit au respect de la vie privée. Dans un considérant de principe, les Sages indiquent que « *le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »[631]. Ils ont alors regardé les objectifs poursuivis par la loi : « *l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général* »[632]. Le Conseil a ensuite contrôlé le caractère proportionné de la mesure : « *le législateur organique pouvait imposer la mention, dans les déclarations d'intérêts et d'activités, des activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée compte tenu de la vie commune avec le déclarant* »[633]. Il en a finalement conclu qu'une publication des déclarations d'intérêts et d'activités des députés et une publicité de leurs déclarations de situation patrimoniale sous la forme d'une consultation par les électeurs, ne

629 « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi, ce n'est pas mon truc" », *Libération*, 16 avril 2013.
630 Ass. Nat., 1ère séance du 17 juin 2013, p. 6480.
631 Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 26.
632 *Ibid*., cons. 28.
633 *Ibid*., cons. 29.

BY-NC-ND

portent pas au droit au respect de la vie privée des déclarants une atteinte qui revêt un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi[634].

Mais qu'en est-il dans les faits ? Avec le recul, la pratique démontre que la crainte émise par les députés était fondée. « *Cet exhibitionnisme n'éteint pas les doutes des citoyens* »[635], selon le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER). Jean-Frédéric Poisson (UMP) partage le même avis : « *Si j'en crois les nombreux commentaires dans la presse ou sur les réseaux sociaux*, *en fait de rétablissement de la confiance, elle a surtout suscité, le sarcasme, la moquerie, voire le doute* »[636]. Et, en effet, on a pu assister dans la sphère médiatique à un véritable « concours *Lépine* » des ministres et parlementaires les plus fortunés, les plus pauvres, les héritiers et les « self made man/woman ». Une situation, il faut l'avouer, largement nourrie par les déclarants qui, souhaitant rectifier leur image auprès des citoyens, ont péché par excès de transparence[637]. En vue de prévenir toute suspicion à l'égard des gouvernants, sans doute conviendrait-il de renforcer les pouvoirs et les moyens attribués au Déontologue. Dans cet esprit, la fonction ne serait plus assurée à mi-temps mais à temps complet[638]. Il conviendrait aussi d'accroitre le nombre de fonctionnaires de l'Assemblée spécialement affectés à cette mission et à temps complet[639]. Un effectif compris entre cinq et dix personnes semble optimal pour assurer l'effectivité du contrôle de l'éthique et de la déontologie à l'Assemblée. Enfin, le déontologue pourrait se voir attribuer un pouvoir d'investigation et de contrôle[640] car, « *face à un député qui dit qu'il ne veut rien déclarer, ni même venir le voir, le déontologue ne peut rien faire*, déplore le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien. *Sans pouvoir d'injonction ni d'investigation, face à la réticence d'un député, il ne peut que dire bonsoir et s'en aller...* »[641]. Par cette nouvelle compétence, son rôle pédagogique et dissuasif serait renforcé. Ainsi conforté dans son statut, le déontologue pourrait remplir sa mission dans de meilleures conditions :

634 *Ibid*., cons. 33.

635 « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi..." », *art. cit.*

636 Ass. Nat., 1ère séance du 17 juin 2013, p. 6466.

637 « Transparence. Les insolites du patrimoine des ministres », *SudOuest.fr*, 15 avril 2013.

638 Rapport MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *op. cit.*, 2015, pp. 88-89 ; MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Rapport public annuel – La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, La Documentation française, 30 novembre 2016, p. 111 ; Ferdinand Mélin-Soucramanien *in* GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, séance du 13 novembre 2017, Compte rendu n° 5, p. 12 ; Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien, 6 mars 2018.

639 Rapport MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *op. cit.*, 2016, p. 112 ; Ferdinand Mélin-Soucramanien *in* Compte rendu n° 5, *op. cit*., p. 12.

640 Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien, *préc*.

641 Ferdinand Mélin-Soucramanien *in* Compte rendu n° 5, *op. cit*., p. 12.

BY-NC-ND

« *servir la représentation nationale en la protégeant contre elle-même, de l'antiparlementarisme diffus, sinon du populisme ambiant* »[642].

Leur seconde préoccupation concernait l'absence de garanties face aux risques de communication des informations patrimoniales du fait des nouvelles technologies. « *Il est bien que* [la loi org. du 11 octobre 2013] *précise qu'il est interdit de publier des éléments consultés en préfecture mais chacun sait que le risque n'est pas négligeable*, fulminait Jean-Frédéric Poisson (UMP). *N'importe qui, après avoir consulté ces éléments, pourra les publier par n'importe quel moyen, anonymement, et s'il le faut depuis des sites ou des outils basés hors de France. Cela va sans dire. Il n'y a aucune espèce de garantie de protection des éléments de la vie privée pour les élus concernés, ce qui est très grave !* »[643]. Guy Geoffroy (UMP) s'indignait lui aussi du manque de protection des données : « *Allez dire sérieusement aujourd'hui à l'un de nos concitoyens, dont beaucoup connaissent l'informatique encore plus que chacun d'entre nous ici, qu'il ne sera pas possible qu'une information tirée de ces déclarations de patrimoine soit diffusée ! Allez dire cela à quelqu'un qui connaît un peu le sujet, il ne pourra pas y croire une seule seconde !* »[644]. Pour l'heure, la protection mise en place par le Gouvernement – à savoir une consultation en présence d'un agent des services préfectoraux[645] et une amende de 45.000 € pour l'électeur en cas de reproduction ou copie – semble suffisante puisque aucune affaire n'a été encore recensée. Mais qu'arrivera-t-il lorsque des photos du patrimoine des députés seront diffusées sur internet, notamment par des sites hébergés à l'étranger ? La crainte est légitime au regard du droit au respect de la vie privée. D'autant que, depuis la publication ouverte en Préfecture, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER) a relevé la présence de badauds en bas de ses fenêtres : « *J'habite une maison en Seine-Saint-Denis depuis quinze ans. Pour la première fois, j'ai vu des gens passer devant chez moi pour prendre des photos. On en est là !* »[646]. Face à une certaine curiosité populaire suscitée par ce nouveau dispositif de transparence, la vigilance est de mise.

642 GICQUEL J., *Rapport du Déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 28 juin 2012, p. 5.
643 Ass. Nat., 1ère séance du 17 juin 2013, p. 6467.
644 *Ibid*., p. 6456.
645 Art. 1 al. 2 de l'Arrêté du 28 mai 2014, *préc*.
646 « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi..." », *art. cit.*

BY-NC-ND

Malgré l'exigence de probité et d'exemplarité récemment satisfaite par l'obligation de transparence, les Français continuent de garder une mauvaise image de leurs responsables publics. En cela, force est d'admettre que le mécanisme préventif mis en place n'a rien arrangé. Trois raisons peuvent expliquer cet échec.

Tout d'abord, il est évident que la loi est accessoire. Ce n'est effectivement pas à une loi de régler le naufrage moral, la carence éthique ou de probité d'un individu, fut-il ministre ou parlementaire. François Fillon (LR) considère aussi « *qu'il n'y a pas besoin de loi car* [il] *récuse l'idée que tous les hommes politiques soient corrompus* »[647]. « *Quand vous êtes en présence de quelqu'un de malhonnête, aucune loi, aucune réglementation ne réglera le problème ; rien ne réglera le fait que Jérôme Cahuzac a été malhonnête* »[648]. Le Président de l'Assemblée ajoute en ce sens que « *cet affichage ne permet pas de démasquer les fraudeurs* [parce que] *Monsieur Cahuzac n'aurait pas déclaré un compte au Singapour. Ce sont la liberté de la presse et l'indépendance de la justice qui ont permis la révélation de cette affaire* »[649].

Ensuite, comment rétablir la confiance des citoyens envers leurs élus lorsque plusieurs sources ministérielles, administratives ou policières révèlent à la presse que certains d'entre eux font l'objet d'une enquête, et que celle-ci menace de divulguer leurs noms[650]. L'attitude de certains médias et leurs sources participent au climat de suspicion à l'endroit des élus. Ils se retrouvent « jetés en pâture » alors même que l'instruction de leurs dossiers et le recueil de leurs observations ne sont pas clos. Ainsi, le doute émis par la Haute Autorité, à l'origine de l'enquête de Bercy, ou la simple ouverture d'une enquête préliminaire par le Parquet National Financier, vaut présomption de culpabilité pour le citoyen ordinaire. L'emballement médiatique participe aux atteintes à la présomption d'innocence, à la protection du secret de l'instruction et du secret fiscal. Le Bureau s'en est d'ailleurs ému et a écrit au président de la Haute Autorité, ainsi qu'au ministre des finances, pour évoquer les fuites parues dans la presse, relatives aux déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, et les poursuites pénales que cette publicité pourrait engendrer[651].

---

647 François Fillon *in* Extrait du « 20 Heures », *France 2*, 9 avril 2013, 17 min 38 : <*www.francetvinfo.fr/interview-de-francois-fillon-publier-son-patrimoine_299377.html*>.

648 *Ibid*., 21 min 37.

649 « Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi..." », *art. cit.*

650 « Près de 60 parlementaires en délicatesse avec le fisc », *Le Canard enchaîné*, 22 octobre 2013.

651 Décision du Bureau de l'Assemblée du 12 novembre 2014 (questions diverses).

BY-NC-ND

Enfin, la nouvelle législation destinée à assurer la transparence de la vie publique s'est avérée incomplète. La révélation en septembre 2014 de « l'affaire Thévenoud » a montré qu'un député pouvait garder son mandat malgré des manquements graves et répétés à ses obligations fiscales, et a créé un véritable malaise dans l'opinion publique et sur les bancs de l'hémicycle. En 2017, le législateur organique a entendu répondre à ce malaise et restaurer la confiance des citoyens dans leurs élus. Dans cette perspective, il a instauré, par le nouvel article LO. 136-4 C.élec. issu de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, un contrôle de la régularité de la situation d'un parlementaire à l'égard de ses obligations fiscales susceptibles de conduire à sa démission d'office et au prononcé d'une inéligibilité pour une durée maximale de trois ans par le Conseil constitutionnel.

Concrètement, la procédure se déroule en quatre étapes.

1) Dans le mois suivant son entrée en fonction, l'administration fiscale délivre au député une attestation constatant s'il a satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable. Selon le paragraphe I de l'art. LO 136-4, le député est considéré comme ayant satisfait à ces obligations s'il a acquitté ses impôts ou conclu un accord contraignant avec le comptable en vue du paiement.

2) Si l'attestation fait état d'une non-conformité, le député est invité, dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette invitation, à se mettre en conformité ou à contester cette appréciation devant l'administration fiscale (par la voie d'un recours administratif) ou devant le juge. À l'issue de ce délai, l'administration fiscale transmet au Bureau de l'Assemblée nationale l'attestation (de conformité en cas de régularisation ou de non-conformité en l'absence de régularisation) et l'informe, le cas échéant, de l'existence d'une contestation. Cette dernière information a son importance dans la mesure où la contestation interrompt la procédure en cours devant le Bureau jusqu'à l'adoption d'une décision administrative ou juridictionnelle définitive.

3) Lorsque le Bureau de l'Assemblée constate que le député ne s'est pas mis en conformité avec ses obligations fiscales et qu'il n'y a pas de contestation en cours, celui-ci est tenu de saisir le Conseil constitutionnel.

4) Il appartient au Conseil constitutionnel, en fonction de la gravité du manquement, de déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision.

BY-NC-ND

En 2018, le Conseil constitutionnel a pour la première fois été saisi par le Président de l'Assemblée nationale au nom du Bureau de l'Assemblée nationale, sur le fondement de l'art. LO. 136-4 C.élec.[652]. En l'espèce, à la suite de l'examen de sa situation fiscale, l'administration fiscale a adressé à Thierry Robert, élu député en juin 2017, une attestation de non conformité aux obligations déclaratives et de paiement des impôts dont il était redevable. À l'expiration du délai de régularisation d'un mois, l'élu « *n'avait pas, à la date du 29 janvier 2018, acquitté ses impôts, ni constitué des garanties suffisantes, ni conclu un accord contraignant en vue de payer ses impôts* »[653], mais avait « *partiellement régularisé sa situation fiscale* »[654]. Constatant que Thierry Robert ne s'était pas mis en conformité, le Bureau de l'Assemblée a saisi le Conseil constitutionnel. Au regard des faits de l'espèce, et « *compte tenu de l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de sa dette fiscale qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts* »[655], le Conseil a prononcé l'inéligibilité de M. Robert à tout mandat pour une durée de trois ans à compter de sa décision et, « *par suite* »[656], l'a déclaré démissionnaire d'office.

Trois enseignements ressortent de cette décision. Premièrement, le Conseil apprécie la situation fiscale du député à la date de sa prise de fonction, celle de sa régularisation dans le délai d'un mois ou, en cas de contestation, dans le délai d'un mois après la décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive. Deuxièmement, le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation pour décider de la durée de l'inéligibilité. Pour estimer la gravité du manquement, il tient compte de l'importance des sommes dues par le député, de l'ancienneté et du caractère répétitif de sa dette fiscale. Troisièmement, le Conseil prononce l'inéligibilité et « par suite, le déclare démissionnaire d'office ». La déclaration d'inéligibilité entraine donc obligatoirement la démission d'office du mandat parlementaire. En ce sens, les deux sanctions sont liées.

Il est encore trop tôt pour connaître les effets de cet art. LO. 136-4 C.élec. sur l'opinion publique et les parlementaires. Toutefois, il peut participer à restaurer la dignité de la fonction parlementaire, à garantir la probité et l'intégrité de chacun des députés, à faire diminuer le

652 Décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018, Situation de M. Thierry Robert au regard du respect de ses obligations fiscales, JORF du 7 juillet 2018, texte n° 106.

653 *Ibid.*, cons. 5.

654 *Ibid*., cons. 6.

655 *Ibid*.

656 *Ibid*.

BY-NC-ND

discours antiparlementaire et à renforcer le lien de confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs élus.

§ 2 - La modernisation du statut par le renforcement des conditions d'exercice du mandat

La modernisation et le renforcement du « statut de l'élu » constituerait également une avancée significative. La question des droits et garanties reconnus au député lors de son mandat et à l'issue de celui-ci est en effet fondamentale, dans la mesure où c'est elle qui va permettre le bon fonctionnement de la démocratie représentative. Or, ce qui fait office aujourd'hui de « statut » au cours et au terme du mandat n'est plus adapté à la société d'aujourd'hui, et encore moins à celle de demain. D'une part, le monde politique, sa parole, ses formes, ses rites, ses pratiques ont été fondés par des hommes et pour des hommes, sans s'être adapté à l'arrivée de femmes dans l'hémicycle. D'autre part, la législation organique n° 2014-125 sur la limitation du cumul des mandats a supprimé le « filet de sécurité » que représentait le second mandat pour le député sortant ou battu, sans avoir prévu de mesures d'accompagnement. Ainsi, le manque d'anticipation et la crainte de nourrir l'antiparlementarisme ont retardé la modernisation du statut de l'élu. Pourtant, il y a urgence à agir car l'actuel statut constitue un frein au renouvellement des hommes et à l'égalité d'accès au mandat de député.

À titre d'illustration, le statut pourrait s'adapter au territoire d'élection, aux contraintes familiales et domestiques, aux mobilités professionnelles. En somme, il s'agirait de rompre avec l'unicité du statut actuel, et supplanter à la culture institutionnelle masculine une nouvelle culture fonctionnelle. Plus largement, de quelles mesures serait-il question ?

Pour renouveler les responsables publics, il a été suggéré d'instaurer le mandat unique. L'un des effets attendus de cette mesure est, qu'une fois dessaisi de ses activités d'élu local, le député sera amené à s'investir davantage à l'Assemblée, tant pour les réunions en commission que pour les débats en plénière. Dès lors, la semaine de trois jours de séances les mardis, mercredis et jeudis ne se justifiera plus (art. 50 al. 1 RAN), et lui sera préférée la semaine de

BY-NC-ND

cinq jours de séances[657]. Resté plus longtemps à Paris, le député sera amené à moins fréquenter la circonscription.

Dans cette perspective, et dans le but de maintenir un lien de proximité avec les électeurs, il peut être suggéré de reconnaître un statut particulier pour le suppléant du député, notamment pour les députés de province[658]. L'objectif ici n'est pas de lui attribuer des responsabilités et avantages identiques au député titulaire, mais simplement lui reconnaître un « crédit d'heures trimestriel », indemnisé, et défrayé sur les frais de mandat du député, afin de lui permettre de disposer d'un temps nécessaire pour suppléer le député dans l'ensemble de sa circonscription. Un tel mécanisme se justifie dans la mesure où, en province, certaines circonscriptions sont si vastes (comme la Creuse, la Lozère, les circonscriptions des Français établis hors de France) qu'il est impossible pour le député de fréquemment les visiter, y tenir des permanences, rencontrer les élus et les citoyens, assister aux cérémonies, *etc*...

Il convient de relever, s'agissant du défraiement, que le Bureau de l'Assemblée, dans son arrêté n° 12/XV relatif au frais de mandat des députés, a prévu la prise en charge des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration occasionnés lorsque le suppléant représente le titulaire dans le cadre de la circonscription.

Il serait également proposé d'adopter une nouvelle culture fonctionnelle à l'Assemblée nationale. Cela signifie que, pour répondre aux besoins et aux intérêts des hommes et des femmes, dans ses structures, son organisation et son fonctionnement, l'Assemblée doit être plus sensible au genre. Sur le manque de jeunes femmes sur les bancs de l'Assemblée, Marine Le Pen (FN) avoue : « *c'est tellement chronophage, tellement difficile, ça demande tellement de sacrifice de la vie privée que souvent les femmes qui se lancent en politique sont des femmes qui se lancent en politique après que leurs enfants aient été éduqués. Donc elles démarrent en politique tard ; et comme elles démarrent tard et qu'en France il faut 20 ans pour se faire connaître, pour arriver à un poste à responsabilité, du coup on finissait par avoir des femmes politiques qui se faisaient connaître quand elles avaient 50 ou 60 ans. C'est vrai que des femmes*

657 Nous sommes ici rejoint par Jean-Éric Gicquel, *in* GICQUEL J-É, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP G* 2015, doctr. 137, p. 212 *in fine*.

658 Voir le prolongement de cette proposition au *Chap. 8*, *Sect. 2*, pp. 365-367.

BY-NC-ND

jeunes en politiques, avec des enfants, à un haut niveau, il n'y en a pas beaucoup »[659]. Sophie Beaudouin-Hubière, nouvelle députée LREM, atteste aussi de cette difficulté. « *Je n'ai été candidate que maintenant parce que j'avais sûrement autre chose à faire : construire ma vie professionnelle, construire ma vie de famille et la vivre intensément. C'est aussi une question d'opportunité : j'ai 44 ans, mes enfants sont majeurs et étudiants. Ils n'ont plus besoin de moi au jour le jour. Sur le plan professionnel, à cet instant-là, je n'étais non pas en pause mais en souhait de réorientation. Donc s'est ouverte une fenêtre temps* »[660].

Dans ce cadre, différents moyens pourraient être envisagés pour adapter le statut de l'élu aux contraintes familiales et domestiques des député(e)s. Chaynesse Khirouni, députée socialiste, quadragénaire et mère de trois enfants, en témoigne : « *L'un des freins que j'ai identifiés au cours de mon parcours politique, personnel et professionnel est la question très importante de l'équilibre entre la vie personnelle et familiale et la vie professionnelle ou politique. Tant que nous garderons le mode de travail et d'organisation actuel, qui implique, en substance, de faire un choix entre l'engagement politique et la famille et les proches, de nombreuses femmes, en tout cas une certaine génération de femmes, mais aussi certains hommes refuseront de s'engager en politique. Il est loin d'être évident de concilier une vie personnelle et familiale avec une vie politique, qui exige un engagement quasi total, presque vingt-quatre heures sur vingt-quatre – hier soir, par exemple, nous avons siégé jusqu'à cinq heures du matin* »[661]. Ainsi, il pourrait être question d'une redéfinition des conditions de travail, à commencer par l'aménagement des horaires des séances et la suppression des séances tardives et nocturnes. Aujourd'hui, les séances de nuit sont victimes d'une « *dérive préoccupante* »[662]. Elles « *se sont banalisées et s'avèrent de plus en plus fréquentes et tardives* »[663]. Or, une évaluation de l'UIP révèle que « *les femmes parlementaires sont plus enclines à penser que les parlementaires devraient travailler suivant des horaires semblables à ceux d'autres professions, et que les séances de nuit devraient être supprimées* »[664]. Partant, les débats

---

659 Extrait de l'émission « Une Ambition Intime », épisode 1, *M6*, 1 h 53 min 55 sec : *<www.6play.fr/une-ambition-intime-p_6204/une-ambition-intime-c_11614102>*.

660 Entretien avec Sophie Beaudouin-Hubière, députée de la Haute-Vienne (2017-...), 2 juin 2017.

661 Rapport COUTELLE, *op. cit*., p. 55.

662 Prop. de résolution de Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'assemblée nationale, 14e Lég., n° 2273, *Ass. Nat.*, 14 octobre 2014, p. 6.

663 URVOAS J-J., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la Proposition de résolution (n° 2273) de Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale », 14e Lég., n° 2381, *Ass. Nat.*, 20 novembre 2014, p. 23.

664 BALLINGTON J., « Des Parlements sensibles au genre », *in* UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Le Parlement est-il ouvert aux femmes ? Évaluation*, Genève, UIP, 2010, p. 89.

BY-NC-ND

pourraient se terminer plus tôt le soir, par exemple à 20h. La séance prévue à l'art. 50 al. 4 RAN de 21h30 à 1h du matin serait dès lors supprimée. Les effets d'une telle mesure seraient multiples. Elle permettrait d'abord un meilleur équilibre entre la vie personnelle et familiale et la vie politique. Elle encouragerait, ensuite, les jeunes parents à se présenter à la députation. Elle répondrait, en outre, aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire[665] ; de même qu'elle répondrait à l'apostrophe du Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER) : « *Comme si l'on pouvait bien légiférer à 4h du matin...* »[666]. Enfin, elle permettrait au député de faire quelques économies sur le coût de fonctionnement de l'Assemblée[667], ce qui est non négligeable en période de rigueur budgétaire.

Une autre mesure consisterait à moderniser les règles de suppléance en mettant fin à l'impossibilité pour un-e député-e en congé parental de se faire remplacer par son suppléant. Aujourd'hui, le suppléant ne peut remplacer le député que dans des cas strictement limités : pour cause de décès, de nomination au Conseil constitutionnel, au Gouvernement, comme Défenseur des droits ou de prolongation au-delà du délai de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement[668]. Pour demain, il est proposé que le suppléant remplace le titulaire au cours de son congé maternité (prénatal et postnatal) ou de son congé paternité (11 jours). Deux objectifs sont ici visés : permettre au député et jeune parent de trouver un équilibre avec ses nouvelles responsabilités familiales, et assurer la représentation de ses citoyens à l'Assemblée. Pour cela, il sera nécessaire d'ajouter une telle disposition à l'art. LO. 176 C.élec. Néanmoins, si cette mesure se veut sensible au genre, favorable à la famille, et conforme aux pratiques d'autres Parlements en Europe, elle divise en France. L'élue socialiste Seybah Dagoma s'est ainsi vu reprocher dans une assemblée générale des militants socialistes de son arrondissement, son manque de présence sur le terrain, alors qu'elle connaissait des soucis de santé durant sa grossesse[669]. La classe politique française l'est également à commencer par les femmes députées. Alors qu'en plein débat sur le non cumul des mandats, Eva Sas

665 Voir *Contra* : Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 23.

666 « Entretien avec Claude Bartolone », *JCP G* 2014, act. 1169, p. 2063.

667 Le Fur M., « Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Projet de loi de finances *p*our 2015 (n° 2234). Annexe n° 36 du Projet de loi de finances pour 2015 », 14e Lég., n° 2260, *Ass. Nat.*, 9 octobre 2014, p. 43. Les indemnités de travaux supplémentaires du personnel statutaire sont estimées à 23,79 millions € – en hausse de 6,58 % par rapport au budget 2014. Selon la *Fondation IFRAP*, le coût d'une heure de séance de nuit serait de 50.000 €. Voir *Étude de la Fondation IFRAP*, « Assemblée nationale : la mandature de la transparence ? », Société civile n° 125, juin 2012, p. 15.

668 Art. LO. 176 C.élec.

669 « La galère des députées mères », *LeParisien.fr*, 18 août 2014.

BY-NC-ND

enceinte de son troisième enfant proposa une telle amélioration[670], elle reçut très peu de soutien de la part de ses collègues. Nathalie Kosciusko-Morizet (UMP), enceinte elle-aussi à ce moment-là, a reconnu qu'il s'agissait « *des mêmes difficultés pour toutes celles qui ont un travail prenant ou concurrentiel comme les commerçantes ou les médecins* »[671]. Michèle Alliot-Marie (eurodéputée PPE), a quant à elle ironisé : « *Pendant qu'on y est, pourquoi ne pas remplacer un homme qui se casse la jambe ?* »[672]. Le changement de mentalités s'annonçait donc difficile. Toutefois, le rajeunissement et la féminisation de l'Assemblée par suite des dernières élections législatives laissent entrevoir une évolution prochaine. En effet, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », le rapporteur Yves Blein (LREM) proposait que le suppléant puisse remplacer le député en cas de congé maladie de longue durée et de congé maternité[673].

Beaucoup de familles monoparentales ou de jeunes parents, à l'image du socialiste Yann Galut, père de jumeaux de trois ans, regrettent que « *le fonctionnement de l'Assemblée* [soit] *inadapté aux députées qui ont ou vont accoucher, comme il l'est pour les nouvelles générations de députés avec des enfants en bas âge* »[674]. C'est pourquoi, il pourrait être suggéré la mise en place d'une aide financière pour les frais de garde d'enfants[675]. Certes une allocation de garde d'enfant de 308,19 € mensuel leur est versée, mais elle ne joue qu'au titre des enfants de moins de trois ans. L'aide proposée serait versée pour les enfants de plus de trois ans. À défaut, la création d'une structure de garde d'enfants sur place (et ouverte à l'ensemble du personnel travaillant à l'Assemblée nationale) permettrait aux élus de faire garder leurs enfants pendant l'exercice de leur mandat à Paris[676]. L'Assemblée rejoindrait ainsi le Sénat, qui dispose d'une crèche depuis 2010, ainsi que l'ensemble des principaux lieux de pouvoirs et grandes entreprises du secteur public et privé. Encore faut-il une réelle volonté politique, en plus de trouver du foncier, ce qui, à lire la réponse du Questeur Bernard Roman (SRC), constitue la principale

670 Amdt n° 301 et 307 (rejetés) sur le Projet de loi org. n° 885, *préc*.

671 « La galère des députées mères », *art. cit.*

672 *Ibid*.

673 GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, *Rapport - Première conférence, op. cit*., p. 23, « Proposition n° 3 ».

674 « La galère des députées mères », *art. cit.*

675 RESSOT C., Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *op. cit.*, p. 53, « Recommandation 6 ».

676 Ségolène Royal fut l'une des premières à réclamer une telle structure à l'Assemblée en 1991. Voir « Interview Ségolène Royal à propos de l'Assemblée nationale », *INA.fr*, 11 juillet 1991 : <*www.ina.fr/video/CPD07008331*>.

BY-NC-ND

difficulté pour mener à bien ce projet[677]. Cependant, depuis les élections législatives de 2017, le projet de crèche est à nouveau à l'ordre du jour de la Questure.

D'autres mesures pourraient être envisagées pour adapter le statut de l'élu concernant la sécurité professionnelle, sociale et financière du député. L'ouverture de l'Assemblée à la diversité des profils socio-professionnels implique qu'une meilleure mobilité entre mandat électif et vie professionnelle soit offerte, pour faciliter les reconversions professionnelles[678]. Mais par quels outils ?

D'abord, nombreux sont les députés à dire leur difficulté de garder leur emploi concomitamment à leur mandat. « *Étant moi-même issue du secteur privé*, raconte Karine Berger (SRC), *je sais, pour l'avoir vécu, ce que signifie avoir un engagement politique de gauche dans une entreprise. Il est vrai qu'en tant que salarié, on manque de disponibilité pour exercer une activité politique, non seulement pour mener campagne mais aussi pour participer à la vie du parti, ne serait-ce que pour assister à des réunions. La première question qui se pose est donc celle du temps dont dispose un salarié pour avoir une activité militante, citoyenne ou associative* »[679]. Pour le député-salarié, il pourrait ainsi lui être attribué un statut de personnel protégé[680], à l'image des représentants du personnel.

D'autres n'ont pas cette opportunité et sont invités à quitter l'entreprise. Jean-Pierre Fourré (Soc) fut l'un d'eux : « [Au moment des élections législatives] *la question de confiance m'était posée par mon patron : "ou vous choisissez l'entreprise et nous pouvons envisager ensemble des résultats intéressants pour chacun, ou vous optez pour la politique et dans ce cas je dois vous trouver un remplaçant"* »[681]. Sophie Beaudouin-Hubière (LREM) se place également dans cette situation : « *Jusqu'à encore très récemment, j'avais une fonction de responsable RH dans un réseau bancaire. Je pense que si j'avais eu un engagement politique tel que celui que j'ai aujourd'hui, tout en ayant cette fonction, il aurait fallu ou que je demande*

677 Lettre de Bernard Roman en date du 12 février 2013, en réponse à la lettre d'Axel Lemaire (SRC) du 11 décembre 2012.

678 « Après la défaite électorale, l'épineux sujet de la reconversion », *LeFigaro.fr*, 16 juin 2017.

679 Karine Berger *in* Ass. Nat., Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, séance du 13 février 2015, Compte rendu n° 6, *op. cit.*, p. 34.

680 Groupe de Travail sur l'Avenir des Institutions, *Refaire une démocratie*, *op. cit.*, p. 53, « Proposition n° 2 ».

681 Fourré J-P., *Député, et alors !!!*, Éditions de Matignon, 2016, p. 31.

BY-NC-ND

un congé sans solde pour me mettre en retrait, ou que je démissionne purement et simplement. Cela, pas seulement pour mon employeur, mais aussi pour toutes les personnes avec lesquelles j'étais en contact au quotidien. On ne partage pas automatiquement la même philosophie avec les autres. Aussi, poursuivre mon activité professionnelle aurait été compliqué. Cet engagement me connote et dans l'échange cela aurait pu créer des biais. Par respect pour les différences des autres, j'aurai donc été amenée à m'arrêter »[682]. Pour le salarié nouvellement député forcé à démissionner de son emploi, il pourrait être suggéré un mécanisme de détachement, comme il en existe pour les fonctionnaires. Ainsi, il retrouverait son emploi à la fin de son mandat.

Dans les cas d'impossibilités conjoncturelles, et plus généralement pour l'ensemble des députés issus du secteur privé, il pourrait leur être donné un droit à la formation et à la validation des acquis d'expérience tirée du mandat de député[683]. Il pourrait enfin leur être proposé d'intégrer en fin de mandat le Conseil économique, social et environnemental[684], en tant que « membre associé ». Là, leur expérience permettrait une assistance et une amélioration de la qualité technique de la législation ; parer aux éventuelles difficultés de sa mise en œuvre ; apporter un éclairage sur la réalité du terrain et les difficultés rencontrées par les catégories socio-professionnelles ; et, proposer des pistes d'améliorations de la réglementation en vigueur.

Quant à ceux exerçant une fonction de conseil, ils pourraient la poursuivre au cours du mandat. La question s'est posée de savoir si l'activité de conseil ne constituait pas un conflit d'intérêts. Il serait faux de croire que le risque n'existe pas. C'est pourquoi, dans la version initiale de la loi organique sur la transparence de 2013, le législateur avait rendu incompatible la fonction de conseil avec le mandat parlementaire lorsqu'il ne l'exerçait pas avant le début de son mandat dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif que l'interdiction, « *par* [sa] *portée, excèd*[ait] *manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* »[685]. En conséquence, malgré le risque de conflit d'intérêts entre le mandat parlementaire et la fonction de conseil, les Sages ont autorisé

682 Entretien avec Sophie Beaudouin-Hubière, *préc*.

683 HCE, Avis n° 2013-0613-PAR005, *préc*., pp. 10-11, « Recommandation n° 4 » ; RESSOT C., Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *op. cit.*, p. 53, « Recommandation 6 » ; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie*, *op. cit.*, p. 53, « Proposition n° 2 ».

684 Voir le prolongement de cette proposition au *Chap. 8*, *Sect. 1*, pp. 359-360.

685 Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, cons. 53.

BY-NC-ND

le titulaire du mandat à poursuivre ses activités de conseil[686]. Il est à noter que la loi n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 a renforcé la prévention de tels risques en apportant trois limitations supplémentaires dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle. Celles-ci concernent la poursuite d'une activité débutée moins de douze mois avant l'élection ; la fourniture de conseils à des entreprises privées ou publiques (LO. 146-1 C.élec.). Cependant, pour éviter toute suspicion de conflit d'intérêts et comme le suggère le Déontologue de l'Assemblée, il conviendrait, lors d'une discussion, que le député fasse une déclaration orale d'intérêts. « *Il existe une obligation de déclaration écrite d'intérêts. Je recommande aux députés, s'ils souhaitent se prémunir de toute suspicion de conflit d'intérêts, ou même de proximité d'intérêts, de faire, en plus de la déclaration écrite, une déclaration orale d'intérêts, comme cela se fait dans certaines assemblées parlementaires. Notamment quand ils interviennent en séance ou en commission, ou quand ils déposent un amendement, de bien préciser quelle est la nature de leurs intérêts dans le secteur de leur intervention* »[687]. En pratique, cette obligation permettrait à l'élu d'exercer en toute transparence à la fois son mandat et son activité professionnelle[688]. Dès lors, il ne serait pas contraint d'abandonner son métier au profit de son mandat.

Au regard de ces considérations, il paraît opportun de moderniser le statut juridique de l'élu pour améliorer la diversité des profils socio-professionnels à l'Assemblée. Pour cela, il devrait faciliter la mobilité entre mandat électif et vie professionnelle. Il devrait également offrir au député des mesures d'accompagnement au cours du mandat (notamment par la redéfinition du rôle du suppléant) et à l'issue de celui-ci (bilan de compétences, aide au reclassement, accompagnement personnalisé, *etc*…).

686 Malgré cette censure, cette incompatibilité figurait dans la Prop. de loi org. de moralisation de la vie politique, 14e Lég., n° 4649, *Ass. Nat*., 22 mai 2017, « Article 4 » ainsi que dans MACRON E., *Programme pour 2017*, p. 27.

687 « Ferdinand Mélin-Soucramanien : "La fonction de conseil n'est pas incompatible avec un mandat de député" », *LeMonde.fr*, 11 février 2017.

688 *Ibid*. ; « Affaire Fillon : le déontologue de l'Assemblée nationale répond aux députés écologistes », *LeMonde.fr*, 21 février 2017.

BY-NC-ND

Chapitre 2 - Un statut politique

Si chaque député dispose d'un statut juridique, il bénéficie également de prérogatives particulières constitutives d'un « statut politique ». Toutefois, ce « statut » a une effectivité différente selon que le député est, ou non, rattaché à un groupe parlementaire[689].

Deux résolutions ont conduit à ce résultat : la résolution du 1er juillet 1910 qui reconnaît juridiquement l'existence des groupes parlementaires[690] ; et la résolution du 22 juin 1914, qui sectorise les députés dans l'hémicycle selon leur obédience politique. Depuis lors, les groupes sont devenus des « *organes officiels de la vie parlementaire* »[691] et « *sont, en vertu du règlement, appelés à intervenir officiellement dans le fonctionnement des Chambres par plusieurs catégories de dispositions réglementaires* »[692]. Ils ont donc acquis un poids politique de premier plan, qui s'est amplifié à mesure que s'est renforcé le présidentialisme majoritaire sous la Ve République.

Il s'ensuit que, bien que facultatif, le rattachement politique à un groupe parlementaire constitue une nécessité impérieuse pour le député. Sans cela, il ne peut prétendre à certains postes, ni agir pleinement dans la prise de décision et le contrôle politique. Naît alors un rapport de domination du groupe sur le député (**Section 1**), dont il ne peut s'extraire sans contrepartie (**Section 2**).

689 Le groupe a vocation à rassembler les députés « *d'après leurs affinités personnelles, leurs sympathies, leurs tendances, et examin*[er] *amicalement les problèmes qui* [doivent] *être discutés officiellement par les Chambres* » (BARTHÉLÉMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, 1934, p. 88).

690 Auparavant, les députés se réunissaient de manière informelle et occasionnelle. Pour la période 1815-1877, voir JOANA J., « L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIXe siècle », *Politix*, n° 35, 1996, pp. 23-42. Pour les groupes à l'origine du régime républicain des années 1870, voir GARRIGUES J., « Les groupes parlementaires aux origines de la IIIe République », *Parlement[s]. Histoire et politique*, n° 0, « Faut-il tourner le dos à la politique ? », 2003. Pour 1910 et après, voir CONNIL D., *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, 2016, pp. 27-40.

691 BARTHÉLÉMY J., *op. cit*., p. 88.

692 *Ibid*., p. 89.

BY-NC-ND

Section 1 - Le député politiquement dépendant de son groupe

Le groupe étant au centre de la vie parlementaire, c'est grâce à lui que le député va exercer certaines prérogatives (**§ 1**) et pouvoir prétendre à l'obtention de certains postes (**§ 2**). Le député est donc invité à se rattacher à l'un d'eux s'il veut agir et peser pleinement au cours de son mandat.

§ 1 - Les droits accordés au député grâce à son groupe

Depuis leur reconnaissance officielle en 1910, les groupes n'ont cessé de voir leur rôle confirmé et amplifié, constituant véritablement « *un rouage essentiel de la vie des assemblées* »[693]. Pourtant, et contrairement à la Constitution de 1946[694], il faudra attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour que celle de 1958 confère un statut constitutionnel aux groupes parlementaires.

Sous l'impulsion du *Comité Balladur*[695], la révision de 2008 a inséré un art. 51-1, lequel renvoie au Règlement de l'Assemblée le soin de déterminer les droits des groupes parlementaires constitués en son sein, ainsi que les « *droits spécifiques* » aux groupes d'opposition[696] et minoritaires[697]. Le Comité estimait, en effet, « *qu'il y avait plus d'avantages que d'inconvénients pour le fonctionnement des institutions, sinon à jeter les bases d'un statut de l'opposition, du moins à reconnaître aux partis qui ne font pas partie de la majorité des garanties spécifiques* »[698]. Depuis lors, il peut être constaté, parmi les pouvoirs dévolus aux groupes dans le travail législatif et de contrôle[699], qu'une place particulière est reconnue à l'opposition[700] pour « *répondre aux exigences d'une démocratie moderne et responsable.*

693 CONNIL D., *op. cit.*, p. 99.

694 Art. 11, 52 et 91 C° 1946.

695 COMITÉ BALLADUR, *op. cit*., p. 66, « Proposition n° 60 ».

696 Les groupes d'opposition sont ceux qui se sont déclarés ne pas appartenir à la majorité.

697 Les groupes minoritaires sont les groupes de la majorité les moins nombreux ou ceux qui ne se déclarent ni de la majorité ni de l'opposition.

698 COMITÉ BALLADUR, *op. cit*., p. 65.

699 MASCLET J-C., Thèse *cit*., pp. 107-112 ; CONNIL D., *op. cit*., pp. 101-105.

700 La doctrine étant riche sur cette question, on renverra seulement à : *L'opposition*, Pouvoirs (108), 2004 ; LEVADE A., « La représentation de l'opposition », *in* LE POURHIET A-M, et *alii*, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, pp. 39-52 ; VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009, n° 77, pp. 153-173 ; « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 133-147 ; HÉRIN J-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 57-69 ; ROZENBERG O. et THIERS E. (sous la dir.), *L'opposition parlementaire*, La Documentation française, coll. « Les études », 2013 ; DEROSIER J-P. (sous la dir.), *L'opposition*

BY-NC-ND

C'est aussi, écrit le rapporteur Jean-Luc Warsmann (UMP), *un moyen efficace de revaloriser le Parlement, comme lieu privilégié de l'expression démocratique. En effet, la modernité démocratique se définit par le principe majoritaire, mais aussi par la place accordée à la minorité et à l'opposition dans la compétition électorale et, une fois l'élection acquise, dans les assemblées délibérantes. Aussi la promotion d'un statut de l'opposition marque-t-elle l'avènement d'une démocratie parvenue au terme de son développement, ayant atteint l'âge de raison* »[701].

Dans cette perspective, l'opposition se voit attribuer plusieurs prérogatives dans le domaine législatif et le contrôle. En matière de procédure législative, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires[702]. Dans les faits, un accord est passé entre ces groupes au début de chaque session ordinaire, afin de répartir les séances en proportion de leur importance numérique, chacun d'eux disposant de trois séances au moins par session ordinaire. Il est à signaler également que, lorsque est décidée une durée programmée de discussion pour l'examen des projets et propositions de loi, un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Un temps supplémentaire peut être alloué au-delà du temps minimum. Dans ce cas, il est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Les 40 % restant sont répartis entre les autres groupes selon la même proportion[703]. En matière de contrôle, l'opposition dispose notamment, une fois par session, d'un droit de tirage pour la création d'une commission d'enquête[704]. De même, elle peut obtenir, de droit, l'inscription à l'ordre du jour de la semaine de contrôle d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information[705]. Elle est aussi appelée à rendre un avis préalable sur certaines nominations du Président de la République[706]. L'opposition bénéficie enfin d'un partage du temps de parole lors des débats. Dans ce cadre, elle se voit octroyer chaque semaine

politique, LexisNexis, coll. « Les Cahiers du ForInCIP », 2016 ; FOURMONT A., *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse, Paris II, 2016.

701 WARSMANN J-L., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e^ République », 13^e^ Lég., n° 892, *Ass. Nat*., 15 mai 2008. p. 54.

702 COMITÉ BALLADUR, *op. cit*., p. 32, « Proposition n° 22 » ; art. 48 al. 5 C° ; art. 48 al.9 RAN.

703 *Ibid*., p. 44, « Proposition n° 33 » ; art. 49 al. 6 RAN.

704 Art. 141 RAN.

705 Art. 48 al. 9 RAN.

706 Art. 13 al. 5 C° ; art. 29-1 RAN.

BY-NC-ND

la moitié des questions au Gouvernement[707] ; la moitié des questions orales sans débat[708] ; ainsi que la moitié du temps de parole pour le débat auquel donnent lieu les déclarations du Gouvernement pris sur le fondement de l'art. 50-1 C°[709].

Même si cette liste ne se veut pas exhaustive, il faut souligner, à l'instar du député de l'Oise, Édouard Courtial (UMP), que la reconnaissance d'autant de droits de l'opposition et des minorités constitue « *un symbole fort de cette volonté de renforcer les contre-pouvoirs. Cette reconnaissance était nécessaire pour qui prétend vivre dans une démocratie moderne et irréprochable.* [Elle] *représente un modèle d'évolution rationalisée, dans une perspective de revitalisation de notre démocratie* (...) *en phase avec son temps* »[710], comme le préconise le Conseil de l'Europe par la voie de la *Commission de Venise*[711].

Mais au-delà de ce « symbole fort », il faut reconnaître que cette revitalisation se fait moins à l'égard des députés membres des groupes d'opposition et minoritaires, pris chacun individuellement, qu'au bénéfice des députés présidents de groupe. En effet, le RAN personnifie le groupe à travers l'image de son président, seul chargé de personnifier et d'agir en son nom. Comme l'écrit très justement le professeur Julie Benetti, il fait « *du président de groupe le représentant exclusif de ce dernier.* [Dès lors,] *toutes les prérogatives que les groupes tiennent des règlements sont, en réalité, autant de prérogatives personnelles de leur président. En dehors du droit de demander une suspension de séance et un vote par scrutin public dont il peut déléguer l'exercice à l'un des membres de sa formation, la liste des attributions personnelles du président de groupe est longue* »[712]. Ainsi, il peut proposer les candidatures au Bureau, répartir les sièges dans les commissions permanentes, inscrire les orateurs dans les débats et discussions générales, demander la création d'une commission spéciale ou s'y opposer, demander en tant que membre la convocation de la Conférence des présidents, participer à la fixation de l'ordre du jour, demander la suspension de séance, un scrutin, la procédure d'examen simplifiée ou y faire opposition, la vérification du *quorum*, obtenir un temps programmé ou s'y opposer, donner son accord pour désigner ou mettre fin aux fonctions du déontologue, *etc*...

---

707 Art. 133 al. 2 RAN.

708 Art. 134 RAN.

709 Art. 132 al. 2 RAN.

710 Ass. Nat., 1ère séance du 21 mai 2008, p. 2277.

711 Conseil de L'Europe, Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (« Commission de Venise »), « Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique », Étude n° 497/2008, CDL-AD(2010)025, 15-16 octobre 2010.

712 Benetti J., « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 36-37.

BY-NC-ND

Il en résulte que les droits de l'opposition s'inscrivent dans une logique collective, celle du groupe. Une logique qui se trouve renforcée par la décision de placement dans l'hémicycle. Elle « *affirme avec éclat la toute puissance du groupe. Elle consolide le règne du parti et du parti pris. Elle rend impossible le vote réfléchi, personnel.* (…) *Les députés d'un même groupe, étant assis à côté les uns des autres, seront sûrs de leur fidélité réciproque. Pas moyen de fausser compagnie à des gens aussi proches. Pas moyen d'avoir une idée à soi et de formuler un jugement individuel. Les jours de travail, c'est précieux, et les jours de besogne, c'est indispensable !* »[713]. Ainsi, il peut être constaté que le député groupé se trouve dans « *une situation marginale* »[714] qui peut lui « *génère*[r] *quelques inconvénients* »[715] : la discipline de vote[716]. Concrètement, ce lien de domination du groupe sur le député a suivi l'évolution du système majoritaire de la V^e^ République. En conséquence, il se retrouve chez l'ensemble des groupes parlementaires, même si certains (Groupes UDI, RRDP, GDR) n'en font pas expressément la mention.

Le Groupe LR est par exemple doté d'un *Statut*[717] dans lequel il est affirmé que la liberté d'expression et de vote est garantie à chaque député (art. 3). Elle est même absolue sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique (art. 5 al. 1). Pour toutes les autres questions, le groupe fait preuve de souplesse : « *En règle générale, les membres du Groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes leur solidarité avec les décisions de la majorité du Groupe* » (art. 5 al. 2). Finalement, ce n'est qu'à de rares occasions que le Groupe instaure une discipline de vote : la décision résulte d'un vote à la majorité absolue de ses membres et apparentés, et ne concerne que les seuls scrutins de motion de censure et de confiance (art. 5 al. 3).

Le groupe socialiste se trouve être plus strict envers ses membres[718]. Les *Statuts du PS*[719] établissent un contrôle des actes des députés dans un scrutin en séance publique. Il est prévu que « *chacun des parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe,*

713 « Le secteur a ses raisons... », *Le Figaro*, 26 juin 1914.

714 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 144.

715 *Ibid*.

716 REIGNIER D., *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Thèse, Lille II, 2011 ; CONNIL D., *op. cit.*, pp. 112-114.

717 *<www.deputes-les-republicains.fr/vie-du-groupe/les-statuts-du-groupe>*.

718 SAWICKI F. et LECOMTE D., « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V^e^ République : le cas du parti socialiste », *in* ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Le droit interne des partis politiques*, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 30 septembre 2015, Mare & Martin, coll. « Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne », 2017, pp. 107-127.

719 *<www.parti-socialiste.fr/wp-content/uploads/2016/01/Statuts-et-re%CC%80glement-2015-PS.pdf>*.

BY-NC-ND

relèvent pour leur activité parlementaire du contrôle du Conseil national. Les élus qui commettent des infractions à la discipline sont rappelés au respect des décisions du parti, par le Conseil national » (art. 4.3.2). Chacun des contrevenants risque en effet pour « *leur acte ou conduite de nature à porter gravement préjudice au parti* » un avertissement, un blâme, une suspension temporaire, ou encore une exclusion temporaire ou définitive (art. 4.4.2.3). En établissant un tel dispositif, l'autorité de contrôle chargée de veiller à la discipline de groupe n'est pas le Groupe, mais la direction du Parti à travers le Conseil national. Conséquemment, cela a des répercussions sur le lien de domination. Ainsi, dans les faits, il n'existe pas entre le député et le Groupe, mais entre le député et le parti PS.

Le groupe LREM ne fait pas exception. Malgré sa jeunesse et sa volonté d'incarner le renouvellement des pratiques politiques, le parti a imposé une discipline de fer digne de l'ancienne politique. D'une part, il a contraint l'ensemble de ses candidats investis de signer un « contrat moral ». Par lui, ils se sont engagés à respecter et à défendre le « Contrat avec la Nation » proposé par Emmanuel Macron. Ce dernier prévint : « *tous les candidats investis signeront le même "Contrat avec la Nation" que moi. Aussi, aucun candidat investi ne pourra exprimer de désaccord avec le cœur de notre projet et il le portera clairement devant ses électeurs. En revanche, notre mouvement est riche de diversité qui est en même temps sa force de rassemblement. Il est évident que sur de nombreux sujets nous avons des différences, elles s'expriment aujourd'hui dans les débats au sein du mouvement comme demain elles s'exprimeront au Parlement. Mais afin de gouverner efficacement, tous les candidats s'engageront sur ce "Contrat avec la Nation". Parce que c'est le contrat sur lequel je m'engage moi-même vis-à-vis des Français* »[720]. Cette exigence de cohésion constitue pour le député LREM un véritable cadre de loyauté, un carcan disciplinaire. Par la signature de ce contrat moral, « *le député devient l'esclave du gouvernement* »[721]. Il est certain qu'en imposant une telle « *servitude* »[722] à ses députés, le parti s'est inscrit dans la vieille politique que, pourtant, il n'a cessé de vilipender. En la matière, donc, son renouvellement n'est que faux-semblant. Pire, en l'instituant comme dernière formalité d'investiture, le parti signe le retour au mandat impératif. Il s'inscrit en conséquence en totale contradiction avec l'histoire constitutionnelle française et l'art. 27 C° 1958 qui prohibe ce type de mandat. D'autre part, le groupe parlementaire s'est doté d'un règlement intérieur d'une sévérité nettement plus élevée que la discipline socialiste [723].

720 MACRON E., Conférence de presse - Construire une majorité de projet, 19 janvier 2017.
721 TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome II*, *op. cit*., p. 278.
722 *Ibid*., p. 274.
723 Règlement intérieur du Groupe parlementaire LREM de l'Assemblée nationale, 27 juin 2017.

BY-NC-ND

Par exemple, si la liberté d'expression est garantie lors des réunions de groupe, les députés « *s'engagent cependant à respecter la stricte confidentialité des débats* » (art. 10). À ceux qui désirent « *déposer des propositions de loi, des questions écrites ou des questions d'actualité* », ils doivent « *en faire part au président de groupe* » (art. 14). Il leur est enfin défendu de cosigner un texte « *issu d'un autre groupe parlementaire* » (art. 16), sous peine d'être « *défér*[é] *devant le bureau* » du parti par le président de groupe, pour que celui-ci se prononce sur leur possible exclusion (art. 19). Silence et discipline stricte, telles sont les caractéristiques du groupe LREM. Partant, les députés en marche ont abandonné leur liberté d'expression et de vote afin de répondre aux exigences de Emmanuel Macron : construire la majorité de projet pour gouverner et traduire en actes l'engagement collectif et citoyen de « En Marche ! ». Quelle sera l'attitude des députés LREM sur le long terme ? Seule la pratique politique sous la 15e législature permettra de juger de la pérennité de l'acceptation de cet asservissement au Président de la République, à son parti et au groupe (majoritaire). Mais, à n'en pas douter, il devrait causer rapidement quelques remous[724]. Pour l'heure, il laisse peu de place à la démocratie interne.

Concernant la perception de la discipline de vote par les principaux intéressés, elle a deux aspects. Pour les uns, elle constitue un avantage certain. Les groupes et les partis sont de ceux-là, dans la mesure où l'ensemble des membres du groupe est appelé à voter en bloc pour ou contre un texte. Cela permet au groupe et à ses alliés, d'affirmer individuellement leur puissance, et de réaffirmer leur cohésion et leur mobilisation collective en soutien ou à l'encontre de la majorité gouvernementale. De plus, la discipline peut être « *vécue comme un confort. En effet, le respect d'une position commune ne contraint pas forcément le parlementaire à piétiner ses convictions, mais peut le dispenser de s'en former ! Et plus d'une fois, il choisira de la respecter par devoir ou faute d'opinion tranchée, davantage que par sentiment d'adhésion personnelle* »[725].

Pour les autres, en revanche, cette instruction est dangereuse à deux égards. D'une part, elle conduit « *le mandat législatif* [à tomber] *en esclavage et les majorités* [à devenir] *des*

724 « Malgré les pressions de Ferrand, des députés LREM persistent à défendre le droit d'asile », *Mediapart.fr*, 11 avril 2018 ; « Loi Asile-immigration : le ton se durcit au sein de LRM », *Le Monde*, 13 avril 2018 ; « Loi Asile et Immigration : ces députés ″frondeurs″ qui dérangent la majorité », *LeParisien.fr*, 17 avril 2018.

725 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 149.

BY-NC-ND

clientèles »[726]. D'autre part, elle tend à réaliser l'unité de vote, au mépris des préoccupations et spécificités locales de la circonscription d'élection du député. Dès 1933, Aristide Jobert écrivait à ce sujet : « *Très joli en principe, ce système est désastreux en ce sens que les parlementaires, élus dans un coin du pays, peuvent avoir de toutes autres revendications à soutenir que leurs collègues élus dans une autre partie du pays* »[727]. « *Pour sauver l'importance du groupe,* poursuivait-il, *il faut que le "boîtier" puisse disposer, sans aucune défaillance, des boîtes à bulletins de tous les membres du groupe.* (...) *Dans chaque groupe, il y a les manitous, les membres de première et de deuxième zone. Il y a les malins et les simples. Et une décision, même paradoxale, soutenue par des ténors maniant les arguments avec maîtrise, risque toujours d'être adoptée malgré, quelquefois, l'hostilité ou la méfiance des députés de deuxième zone, ceux qui n'ont que le droit d'applaudir leurs délégués à la tribune* »[728]. Depuis, l'appréciation n'a guère évolué. Preuve en est l'expérience vécue par le jeune député Laurent Wauquiez (UMP). Il raconte : « *"Quand on est dans la majorité, on ferme sa gueule !" Le message était clair. Voilà l'instruction qui m'avait été rappelée suite à l'un de mes votes dans l'hémicycle considéré comme déviant de la ligne. Le groupe politique, c'est comme un internat. Il vaut mieux être bien vu des surveillants* »[729]. Affirmant que « *cette discipline est impitoyable* »[730], il poursuit, « *et encore, j'ai cru comprendre que certains regrettaient le temps du RPR, où la discipline était encore plus rigoureuse. Heureusement, Bernard Accoyer, l'actuel Président du groupe UMP, comme Jacques Barrot avant lui, refuse ce simple rôle de garde-chiourme et essaye autant que possible de préserver l'indépendance et l'autonomie du groupe par rapport au gouvernement.* »[731]. En vérité, et de l'aveu même du député, « *de plus en plus de députés refusent cette chape de plomb* »[732]. L'action des « frondeurs » au sein du groupe majoritaire SRC sous la 14e législature en est l'illustre exemple.

D'une manière générale, disons que le rejet d'une certaine forme d'« *esclavage politique* »[733] et de « *domestication* »[734] des groupes et des partis est plus facile à revendiquer et à pratiquer pour un élu de l'opposition que pour un élu de la majorité. En effet, ce dernier est davantage contraint par le fait majoritaire et le poids du parti et du groupe majoritaire ; le parti

726 TARDIEU A., *op. cit*., p. 286.
727 JOBERT A., *Souvenirs d'un ex-parlementaire (1914-1919)*, Éditions Eugène Figuière, 1933, p. 65.
728 *Ibid*.
729 WAUQUIEZ L., *op. cit*., p. 107.
730 *Ibid*.
731 *Ibid*., p. 108.
732 *Ibid*., p. 109.
733 TARDIEU A., *op. cit*., p. 281.
734 *Ibid*.

BY-NC-ND

soutenant financièrement le député pour les prochaines échéances électorales, et le groupe lui apportant le soutien nécessaire pour pouvoir prétendre aux différentes fonctions et délégations au sein de l'Assemblée.

§ 2 - Les fonctions accordées au député grâce à son groupe

La dépendance envers le groupe se traduit également pour le député dans ses prétentions à certaines hautes fonctions de l'Assemblée, qu'il s'agisse des organes de direction ou des organes de travail de l'assemblée[735]. Mais, ces fonctions étant limitées, tous ne pourront y prétendre, au premier rang desquels les députés novices. Chacun devra alors « *se battre pour obtenir son grade* »[736].

Tout d'abord, chaque groupe parlementaire procède à la nomination de son bureau politique. Deux remarques peuvent être faites à ce sujet. Premièrement, si les membres du bureau sont élus par les membres du groupe selon le système de primaire, les candidats sont l'objet d'arbitrages du parti ; de sorte que les novices en politique n'ont aucune chance d'accéder à de telles responsabilités. Deuxièmement, les modalités de composition du bureau sont propres à chaque groupe et dépendent de leur effectif. Ainsi, en 2012 avec 295 élus le Bureau du Groupe SER se composait du président, de sept vice-présidents, deux porte-paroles et trois trésoriers ; alors que depuis 2017, avec 31 élus, sont membres du Bureau le président, un vice-président, deux porte-paroles, un trésorier et huit responsables de commission. L'effectif du Bureau du Groupe LR est lui aussi dépendant des résultats électoraux puisque le Bureau se compose, entre autres, de membres élus représentant 15 % de l'effectif du Groupe[737].

Ensuite, il revient au groupe majoritaire de nommer l'un des siens à la présidence de l'Assemblée nationale[738]. Pour accéder au perchoir, il est primordial que les candidats réunissent plusieurs qualités, dont l'expérience, la notoriété et les capacités de rassemblement, et disposent du soutien de la direction du parti et de l'équipe gouvernementale. Dans les faits, le groupe majoritaire organise une primaire. Mais si le système semble ouvert à l'ensemble des membres et apparentés du groupe, il est là encore faussé par les arbitrages politiques de l'Exécutif nouvellement élu et de la direction du parti majoritaire. Ainsi, en juin 2007, à la primaire du

735 MASCLET J-C., Thèse *cit*., pp. 102-107 ; CONNIL D., *op. cit.*, pp. 100-101.
736 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 23.
737 Art. 8 des Statuts du Groupe LR.
738 Art. 9 al. 2 RAN.

BY-NC-ND

Groupe UMP, Bernard Accoyer a été élu face à Patrick Ollier par 195 voix contre 99[739]. Soutenu par le nouvel exécutif, il déclare : « *Ma candidature est fondée sur mon expérience et sur le souhait de Nicolas Sarkozy et de François Fillon. Ils me font confiance pour mener à bien cette présidence pour la prochaine législature. Je souhaite être le président de tous les députés, être à leur écoute pour améliorer ensemble le fonctionnement de l'Assemblée et redonner toute sa place au Parlement dans nos institutions. Durant la* [12e] *législature, à la tête du groupe UMP, j'ai toujours privilégié le travail collectif, le débat et l'unité de notre mouvement afin de préparer efficacement les échéances électorales. Si mes collègues me font confiance, j'agirai dans le même esprit, exclusivement au service de tous les députés* »[740]. En juin 2017, un « appel à candidatures » avait été lancé au sein du groupe LREM pour désigner le nouveau président du groupe, toutefois Richard Ferrand, ancien secrétaire général du récent mouvement, ayant la confiance du Président de la République, fut le seul candidat en lice, élu à l'unanimité et à main levée. D'autres logiques peuvent interférer dans la nomination de tel ou tel candidat, comme la prise en compte de la parité ou la représentation d'un courant interne au parti. Tel a été le cas en juin 2012 lorsque la gauche a remporté les élections. Alors que Ségolène Royal était pressentie pour devenir la première femme à accéder au perchoir, son échec aux législatives a changé la donne et permis à Claude Bartolone, proche de Martine Aubry, de se faire élire par 127 voix contre Élisabeth Guigou (50), Jean Glavany (59) et Daniel Vaillant (22)[741].

Les groupes participent également à la répartition des fonctions du Bureau de l'Assemblée, à savoir six vice-présidents, trois questeurs et douze secrétaires. Pour accéder à ces grades de « *généraux* »[742], les candidats répondent des mêmes qualités que précédemment, bien sûr, mais la répartition est aussi le résultat de primaires internes et d'un subtil équilibre politique. Le RAN prévoit qu'elle doit s'efforcer de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée et de respecter la parité entre les femmes et les hommes[743]. Pour cela, un mécanisme de points a été institué prenant en compte les effectifs des groupes et l'importance des fonctions[744] : « *les présidents des groupes choisissent, en fonction*

739 « Bernard Accoyer grimpe au perchoir devant Patrick Ollier », *Liberation.fr*, 21 juin 2007.

740 « Bernard Accoyer : "Je suis candidat au perchoir" », *LeFigaro.fr*, 4 juin 2007.

741 « Claude Bartolone élu Président de l'Assemblée nationale », *LeMonde.fr*, 26 juin 2012.

742 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 25.

743 Art. 10 al. 2 RAN.

744 La tradition du mécanisme par points (ou ″clef de calcul″) est issue d'une convention du Palais Bourbon, datant de 1959 qui a été récemment codifiée à l'art. 10 al. 3 à 7 RAN par la résolution n° 26 du 11 octobre 2017. – Décision n° 2017-754 DC du 26 octobre 2017 ; BRAUN-PIVET Y., « Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (n° 169) », 15e Lég., n° 259, *Ass. Nat.*, 4 octobre 2017, pp. 17-19 ; GICQUEL J-É., « La Codification de pratiques parlementaires et la modification du règlement de

BY-NC-ND

du nombre de points dont ils disposent, les postes qu'ils souhaitent réserver à leur groupe. Cette répartition s'effectue par choix prioritaire en fonction des effectifs respectifs des groupes et, en cas d'égalité de ces effectifs, par voie de tirage au sort » (art. 10 al. 7 RAN). Là encore, écrit Jean-Jacques Urvoas (SER), « *pas de fol espoir, la chasse est bien gardée. Même la fonction de secrétaire, qui n'est pourtant qu'un titre symbolique auquel aucune prérogative particulière n'est attachée, est hors de portée du néophyte. Plus valorisante, notamment parce qu'elle permet à son titulaire de présider régulièrement les séances dans l'hémicycle et qu'elle ouvre droit à quelques avantages comme l'attribution d'un bureau spacieux et la mise à disposition d'un véhicule de fonction, la tâche de vice-président est évidemment encore plus inaccessible* »[745]. Il en va de même pour les postes de questeurs qui, chargés des services financiers et administratifs, sont généralement attribués à des proches du Président de la République et en récompense des nombreuses années de services passées à l'Assemblée. Il en fut ainsi sous la 14e législature pour Bernard Roman (SER, élu depuis 1997) et Marie-Françoise Clergeau (SER, élue depuis 1997, ancienne Secrétaire de l'Assemblée en 2002-2003 et 2005-2006). Mais d'autres conditions peuvent être ajoutées par le Président de groupe. C'est par exemple ce qu'a fait Bruno Le Roux (SER), pour procéder au remplacement de Bernard Roman, député démissionnaire au 21 juillet 2016, en fixant « *trois critères spécifiques* »[746]. Il écrit que le poste est réservé à une candidature masculine, « *afin de respecter la règle paritaire qui nous avait conduits en 2012 à procéder à* [la désignation d'un questeur et d'une questeure] ». Sachant que ce poste n'est attribué que pour neuf mois, le candidat doit également « *avoir exprimé le choix de ne pas se représenter aux prochaines législatives* ». Enfin, il ne doit pas « *avoir exercé de responsabilités gouvernementales ou avoir déjà eu des fonctions parlementaires institutionnelles (vice-président de l'Assemblée, questeur...)* ». Après une primaire interne au groupe socialiste, où trois personnes s'étaient portées candidates, c'est finalement Jean Launay, élu du Lot depuis le 7 juin 1998 et proche de François Hollande, qui l'emporta avec 99 voix face à Jean-Paul Bacquet (43 voix) et à Michel Lefait (32 voix)[747].

Quant à la nomination des bureaux des commissions permanentes, la répartition des députés au sein des commissions, groupes d'amitié, groupes d'études, et à la nomination des candidats à la Cour de Justice de la République, elles relèvent elles-aussi de considérations

l'Assemblée nationale par la résolution du 11 octobre 2017 », *JCP G* 2017, note 1288, pp. 2217-2219 ; AVRIL P., GICQUEL J. et GICQUEL J-É., *Droit parlementaire*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 5e éd., 2014, p. 78.

745 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 28.

746 La lettre envoyée par mail aux membres du groupe SER est retranscrite dans : « Les exigeants critères du groupe PS à l'Assemblée pour désigner son nouveau questeur », *LeLab.Europe1.fr*, 21 septembre 2016.

747 « Jean Launay (PS), nouveau questeur de l'Assemblée nationale », *LCP.fr*, 27 septembre 2016.

BY-NC-ND

internes au parti. Le Groupe LR prévoit ainsi dans ses *Statuts* qu'il revient à son Bureau de proposer au Groupe la liste de ses candidats à la Cour de Justice de la République, aux offices et organismes extra-parlementaires, ainsi que de ses représentants dans les commissions et délégations de l'Assemblée nationale et dans leurs Bureaux, après appel des candidatures[748]. Il lui revient aussi d'arrêter, sur proposition du président, les rapporteurs, le "whip" de chaque commission permanente, les orateurs dans les différents débats, les présidents des groupes d'amitié et des groupes d'études[749]. En tant que Président du Groupe UMP, Jean-François Copé témoigne de son implication en la matière : « *Ce sont les présidents des groupes parlementaires qui répartissent les places. On pourrait supposer que les députés choisissent leur commission en fonction d'une spécialité préalable. C'est le cas pour certains d'entre eux qui, au bout de plusieurs mandats, deviennent les experts incontestés d'un domaine. Mais de façon générale, cette place dépend surtout d'un rapport de force politique ou, encore une fois, de l'ancienneté* »[750]. Ainsi, les bureaux des commissions sont habituellement dévolus aux anciens ministres, aux députés reconnus pour leur technicité, ou aux « *ex-ministrables qui n'ont pas accédé au gouvernement alors qu'ils étaient à deux doigts d'y être. Pour ces derniers, une telle présidence est un peu un lot de consolation, alors que pour d'autres, cela peut être un joli tremplin* »[751]. Quant aux députés novices, ceux-ci sont prioritairement affectés à la commission des affaires sociales. Ce qui n'est pas sans nourrir chez eux une certaine désillusion ainsi qu'une certaine amertume au regard de leur profil. « *J'avais travaillé au Conseil d'État – ce qui me donnait une petite expertise juridique – et sur des sujets fiscaux – ce qui me permettait de prétendre aux finances* »[752], témoigne Laurent Wauquiez (UMP). La secrétaire générale du groupe « *m'a tout de suite dit d'un ton sec : "Vous avez le choix entre la défense et les affaires sociales". La commission des affaires sociales correspondait à mes thèmes de prédilection, mais j'avais quand même un peu l'impression qu'on me forçait la main. J'ai vaguement esquissé un argumentaire pour tenter les finances. "Quand je dis que vous avez le choix, c'est à dire que vous n'avez pas vraiment le choix". Au moins les choses sont tout de suite plus claires* »[753], ajoute-t-il. Un même sentiment le traverse au moment de choisir son groupe d'amitié. « *Je parlais arabe et allemand couramment et j'avais envie de m'investir dans les relations avec le monde arabe.* [La secrétaire] *m'a regardé en souriant : "Je crois qu'il y a une place dans le*

748 Art. 9 g) des Statuts du Groupe LR.
749 Art. 9 h) desdits Statuts.
750 COPÉ J-F., *op cit.*, p. 125.
751 *Ibid*., p. 126.
752 WAUQUIEZ L., *op. cit*., p. 68.
753 *Ibid*., p. 69.

BY-NC-ND

groupe d'amitié franco-bulgare" »[754]. Il en vient à conclure : « *Vous êtes élu jeune député, plein d'ardeur, avec l'envie de soulever des montagnes, l'impression que maintenant les choses sérieuses commencent et que vous allez changer la face de la France. Mais rapidement, au bout de quelques heures, vous êtes quand même un peu perplexe et livré à vous-même. Vous débarquez dans un univers auquel vous ne connaissez rien* »[755]. La situation du jeune député Laurent Wauquiez traduit la dure réalité du début de mandat vécue par les députés néophytes.

Néanmoins, à défaut d'accéder aux fonctions honorifiques, d'autres grades permettent au député lambda d'exister politiquement. D'après Jean-Jacques Urvoas (SER), comme dans une armée, quatre grades ressortent nettement.

L'élu peut d'abord choisir d'être « *artilleur* »[756] et tenter de s'imposer politiquement grâce à l'action des journalistes, présents notamment à la Salle des Quatre Colonnes. Mais la concurrence entre les députés tribuns est vive. Les médias privilégient aujourd'hui les « coups médiatiques » et les « petites phrases » aux décryptages et analyses de fond. Christian Jacob, Thierry Solère, Claude Goasquen, Pierre Lelouche (LR), Benoît Hamon, Jean-Christophe Cambadélis ou Bruno Le Roux (SER) l'ont d'ailleurs bien compris. De son œil de novice, Laurent Wauquiez raconte ses premières impressions dans cette salle : « *Au début, je passais rapidement en baissant les yeux, feignant d'avoir des choses plus importantes à faire. Puis, j'ai commencé à observer un peu son fonctionnement. Certains députés sont étiquetés comme de bons clients, comprenez des élus qui vont vous lâcher en une minute trente secondes de quoi nourrir un bon papier. Dès qu'ils arrivent, tous les micros se tendent. Les autres, les soutiers de la gloire, passent comme des âmes en peine, en faisant semblant de donner un coup de fil et en espérant secrètement qu'un micro s'intéressera à eux. Parfois, alors que vous êtes en train de bredouiller une explication, une star politique fait son apparition et tous les journalistes vous abandonnent au milieu de votre phrase pour aller écouter quelqu'un de plus intéressant que vous* »[757]. Ajoutons que la notoriété médiatique peut également se jouer sur internet et les réseaux et médias sociaux. Cette notoriété numérique présente un avantage certain pour le jeune député : elle lui permet de passer outre les médias traditionnels, tout en nouant un « *contact*

754 *Ibid*.
755 *Ibid*., p. 71.
756 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 29.
757 WAUQUIEZ L., *op. cit*., p. 81.

BY-NC-ND

direct et démultiplié avec les citoyens »[758], notamment les plus jeunes (les quadras et moins), plus adeptes des outils numériques que leurs aînés.

Toutefois, la notoriété du tribun peut agacer les « *cavaliers* »[759]. À l'image de Marc Le Fur ou d'Éric Ciotti (LR), les cavaliers sont toujours volontaires pour représenter leur groupe, quel que soit le texte en débat en séance publique. « *Rompus aux tactiques parlementaires, gourmands de joutes oratoires* »[760], ils se distinguent « *par leur vigueur, bon enfant ou brutale, et leur bagout, jovial ou menaçant* »[761]. Ils « *bousculent, défient, accusent, interrompent, désarçonnent. Avec une assurance immuable, ils défendent les positions de leur groupe. Pour* [eux]*, tous les combats méritent d'être menés. Ils savent* (...) *exploiter la moindre faiblesse de leurs adversaires en faisant de l'imprévu une stratégie en soi. Leurs valeurs sont leurs armes, et gare à ceux qui se mettent en travers* »[762]. En clair, ils arrivent en peu de temps à se faire un nom et à se faire apprécier ou craindre de leurs collègues.

Plus encore, le tribun peut rendre susceptibles les « *sapeurs* »[763]. Véritables spécialistes en leurs domaines, ceux-ci ont acquis auprès de leurs pairs une certaine autorité, à force de rapports et autres missions d'information. Ils participent de manière concrète et influencent le travail parlementaire, tant en commission qu'en séance publique. Leur rôle diffère toutefois selon leur positionnement sur l'échiquier politique. En effet, membres de l'opposition, ils « *définissent la position adoptée par leur groupe, ce sont eux qui déterminent la nature du vote sur le moindre amendement. Ce sont eux qui vont, au nom de tous, mener la charge contre le gouvernement et porter le fer contre la majorité. Ils sont les interlocuteurs privilégiés du ministre qui présente le projet de loi* »[764]. En revanche, s'ils appartiennent à la majorité, leur rôle est de « *contenir les attaques des opposants et d'étayer la défense du gouvernement. En bons sapeurs, c'est à eux aussi qu'il incombe d'argumenter pour rejeter les modifications proposées et de conduire les contre-offensives en jouant sur les contradictions des adversaires* »[765]. Hervé Mariton, Jean-Frédéric Poisson, Jean Leonetti, Lionel Tardy, Georges Fenech ou Alain Marsaud à droite, le centriste Charles De Courson, les socialistes Sandrine Mazetier, Alain Claeys, Dominique Raimbourg et Jean-Jacques Urvoas ou encore l'écologiste

758 DE RUGY F., *op. cit.*, p. 248.
759 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 31.
760 *Ibid*.
761 *Ibid*., p. 32.
762 *Ibid*.
763 *Ibid*.
764 *Ibid*., p. 35.
765 *Ibid*.

BY-NC-ND

François De Rugy appartenaient à ce corps de parlementaires. Aussi, voir les médias privilégier les artilleurs a de quoi rendre les techniciens amers. « *Parmi les écologistes*, raconte ce dernier, *c'est incontestablement Noël Mamère qui attire le plus, au point qu'un collègue, exaspéré et quelque peu jaloux de l'attraction exercée par Noël sur les journalistes, m'a lancé un jour : "Il passe plus de temps aux Quatre Colonnes que dans l'hémicycle !"* »[766].

Le dernier grade auquel le député novice peut – facilement – prétendre est celui de « *fantassin* »[767]. La culture politique française est ainsi faite que le député se perçoit, et est perçu par les Français, d'abord et avant tout comme un élu de terrain. Privilégiant l'aspect local de son mandat, au détriment de tous les autres, le député fantassin se veut proche de ses électeurs – jusqu'à se considérer « assistant social » –, et des instances locales de la circonscription. Véritable intermédiaire, il donne priorité à la relation mandataire, en s'érigeant tour à tour porte-parole, avocat et ambassadeur d'une population et d'un territoire. Dans cette perspective, la première activité de cet élu n'est pas celle du travail législatif ou du contrôle de l'action gouvernementale, mais bien celle de travailler « sa » circonscription[768]. Rester présent et travailler sa circonscription optimise ses chances d'être réélu député. L'on prête d'ailleurs à l'ancien Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, ce conseil au député néophyte : « Ceux que l'on voit beaucoup à l'Assemblée, on ne les voit pas longtemps… ».

En revanche, certaines fonctions sont exclues à tout député, novice ou vétéran, s'étant déclaré appartenir à la majorité. En effet, depuis la révision constitutionnelle de 2008 insérant un nouvel article 51-1, le Règlement reconnaît officiellement[769] des « fonctions spécifiques » à l'opposition. Parmi elles, on relève la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (16 al. 2) ; la présidence de la commission des finances (39 al. 3) ; le poste de président ou rapporteur d'une commission d'enquête (143 al. 2 et 3), des missions d'information créées par la Conférence ou à la demande de son groupe (145 al. 4 et 5) ; le poste de co-rapporteur sur l'application des lois (145-7 al. 1) et sur l'évaluation de l'impact des lois (145-7 al. 3). À la vérité, il ne s'agit guère d'une nouveauté. Plusieurs fonctions étaient dans les faits déjà dévolues à l'opposition depuis quelques années. Par exemple, la présidence de la

766 De Rugy F., *op. cit.*, pp. 260-261.

767 Urvoas J-J. et Alexandre M., *op. cit.*, p. 35.

768 Sur cet aspect du mandat de député, nous renvoyons le lecteur à nos développements des *Chap. 7* et *8* consacrés à l'action du député en circonscription.

769 Résolution n° 292 du 27 mai 2009.

BY-NC-ND

commission des finances est par usage depuis 2007 attribuée à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. De même, une convention « *déjà attestée sous les III^e^ et IV^e^ République mais ignorée à quelques reprises, continûment observée à partir de 1973* »[770], et codifiée à l'art. 10 al. 7 RAN par la résolution n° 26 du 11 octobre 2017[771], réserve l'un des trois postes de questeur à l'opposition.

Il se vérifie ainsi que la dépendance politique du député envers son groupe est très forte. Il n'a d'autre choix que de s'y soumettre s'il veut agir et peser pleinement au cours de son mandat. Néanmoins, celle-ci n'est pas insurmontable.

Section 2 - Le député politiquement indépendant de son groupe

Deux cas permettent aux députés de s'affranchir, ou du moins de prendre quelques libertés, vis-à-vis de leur groupe. Il s'agit d'une part des députés « frondeurs » (**§ 1**), et d'autre part, des députés non-inscrits (**§ 2**).

§ 1 - L'indépendance du député par rapport à la direction de son groupe (et de son parti) : le cas des « frondeurs »

Si la fronde parlementaire n'est pas nouvelle, celle exercée depuis 2012 mérite d'être tout particulièrement distinguée. En effet, trois cas de fronde sont à relever.

À droite, une première fronde a eu lieu en 2012 pour protester contre l'élection de Jean-François Copé à la Présidence du parti UMP. La fronde de 68 députés UMP (sur 194), présidée par François Fillon, s'est structurée en groupe parlementaire dissident et autonome au Groupe UMP[772], et exigea la tenue d'un nouveau vote. « *Je demande à Jean-François Copé une nouvelle élection dans les trois mois sous le contrôle d'une commission indépendante*, déclara l'ancien Premier ministre à la presse. *Dans l'attente de cette nouvelle élection, je crée le groupe "Rassemblement-UMP". Son premier objectif est que la parole soit rendue aux militants* »[773].

---

770 Rapport BRAUN-PIVET, *op. cit.*, p. 18.

771 Sur les raisons qui ont conduit à la codification de cette règle traditionnelle, lire GICQUEL J-É., « La Codification de pratiques parlementaires… », *art. cit.*, p. 2218.

772 Voir la Déclaration politique du Groupe « Rassemblement - Union pour un Mouvement Populaire », *JORF* du 28 novembre 2012, pp. 18714-18715.

773 FILLON F., Conférence de presse - Constitution du Groupe RUMP, 27 novembre 2012 ; « RUMP : un nouveau groupe parlementaire », *LeFigaro.fr*, 27 novembre 2012.

BY-NC-ND

Un proche de François Fillon résuma la situation comme suit : « *L'idée, c'est qu'on reste tous dans la grande maison commune qui est l'UMP et qu'on partage avec nos collègues copéistes. En revanche, dans la grande maison, on appelle à une nouvelle élection pour la présidence de l'UMP. Le temps qu'on ait cette élection, on fait une chambre à part dans la grande maison* »[774]. Dans les faits, ce groupe constitua un tel poids politique (temps de parole en séance publique, moyens matériels...) et financier (financement des partis politiques) que le Parti fut contraint d'instaurer une gouvernance collégiale entre copéistes et fillonistes pour mettre un terme au conflit interne à l'UMP[775].

Depuis 2017, une seconde fronde a lieu à droite. Suite à l'élection de Emmanuel Macron, plusieurs députés LR et UDI ont, en effet, manifesté leur volonté de soutenir le Gouvernement de Édouard Philippe (ancien LR). À l'initiative de ces élus, à tendance juppéiste et « macron-compatibles », un groupe dissident « Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants »[776] a vu le jour à l'Assemblée. Cette scission au sein du groupe LR n'est pas sans réels fondements. Elle acte, dans un premier temps, l'existence de deux droites au sein du Parti LR. Fort d'un électorat de droite modérée, pro-européen, ayant voté Emmanuel Macron dès le premier tour de l'élection présidentielle, ce groupe souhaite, dans un deuxième temps, peser, contester, constituer une alternative à l'orientation politique du parti républicain qui tend à se droitiser, à se radicaliser. Le groupe LC entend, enfin, être un groupe d'opposition tout en participant de manière active à la politique gouvernementale. Ces cadres justifient la constitution de ce groupe ainsi : « *Nous, élus de la droite et du centre, avons décidé de travailler de façon constructive, libre et responsable avec le gouvernement. Ensemble nous voulons que la France réussisse sa modernisation pour ne plus perdre de temps et adapter enfin notre pays à un monde en perpétuelle mutation. Nous espérons transcender durablement les vieux clivages politiques, moderniser l'action publique et retisser le lien de confiance indispensable entre le citoyen et l'élu, tant nous sommes persuadés qu'il est crucial de régénérer notre vie démocratique* »[777]. Preuve de cette bienveillance à l'égard du Gouvernement Philippe, le groupe LC a voté la confiance au Gouvernement : douze députés « pour » et 23 « abstentions »[778].

774 Dominique Dord *in* « Mardi de rebondissements à l'UMP », *LeMonde.fr*, 25 novembre 2012.

775 Déclaré le 27 novembre 2012, ce groupe sera dissout le 15 janvier 2013.

776 La dénomination a été remplacée par « Groupe UDI, Agir et Indépendants ». Voir *JORF* du 29 novembre 2017, texte n° 122.

777 Déclaration politique du Groupe « Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants », *JORF* du 28 juin 2017, texte n° 76.

778 « Ces députés d'opposition qui ont voté la confiance au gouvernement », *LeFigaro.fr*, 5 juillet 2017.

BY-NC-ND

À gauche, la fronde vint des rangs du PS à partir de 2014. Cette minorité de la majorité peut se définir comme « *les parlementaires qui, appartenant au groupe majoritaire de l'assemblée dont ils relèvent, y étant apparentés ou rattachés administrativement, souhaitent se détacher d'une décision prise par le gouvernement soutenu par la majorité et qui entendent marquer leur désaccord* »[779]. Forte de plusieurs dizaines d'élus SRC, et conduite par Christian Paul et Laurent Baumel, la fronde entendait au lendemain des élections municipales de mars 2014 dénoncer la politique libérale menée par François Hollande et Manuel Valls. « *Voilà près de deux ans désormais que, comme d'autres, je prends régulièrement la parole le mardi matin à la réunion hebdomadaire des députés socialistes*, rapporte Laurent Baumel. *Pour m'inquiéter d'abord de nos décisions fiscales* (...) *Pour m'inquiéter aussi de la politique libérale* (...) *dans laquelle le Président nous a soudainement embarqués à l'automne 2012* (...) *Voilà près de deux ans pourtant que ces interpellations et propositions répétées se perdent dans le vide* (...) *que les mêmes inquiétudes formulées par les militants de base dans les réunions de section socialiste sont pareillement ignorées* »[780]. Le mouvement dissident se voulait donc être une réponse face au silence de l'Exécutif à l'égard de ses députés et des militants.

Mais contrairement aux députés UMP/LR, ces députés se sont structurés au sein du Groupe SRC. Car, disent-ils, « *notre but est d'infléchir la politique menée pour réussir le quinquennat, non de nous engager à la légère dans une scission du groupe et du Parti socialiste* »[781]. Dès lors, pour se faire entendre, différentes options s'offraient aux frondeurs. D'abord, le vote contre et l'abstention. Laurent Baumel explique pourquoi ils ont privilégié l'abstention. Le vote contre a été écarté « *par crainte d'une dissolution de l'Assemblée nationale qui mettrait prématurément fin à cette nouvelle expérience de la gauche au pouvoir* »[782]. Alors que l'abstention, « *sur des sujets cardinaux comme la confiance au gouvernement et le budget constitue déjà une transgression majeure pour des députés du parti au pouvoir, nous apparaît comme le compromis à accepter pour pouvoir poursuivre notre combat à l'intérieur de notre famille politique* »[783]. Cependant, la transgression augmenta d'un cran lorsque, par deux fois, en mai et en juillet 2016, les frondeurs furent à l'origine d'une « motion de censure des gauches

779 MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Thèse, Aix-Marseille, Dalloz, 2015, § 228, p. 149.
780 BAUMEL L., *Quand le Parlement s'éveillera...*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2015, pp. 8-9.
781 *Ibid*., p. 19.
782 *Ibid*., p. 18.
783 *Ibid.*

BY-NC-ND

et écologistes » à l'encontre du Gouvernement Valls III[784]. Ils ont enfin participé avec l'opposition de droite et du centre à la saisine du Conseil constitutionnel sur l'une des lois marquantes du quinquennat : la loi travail dite « El Khomri »[785]. Ils reprochaient au Gouvernement son passage en force par l'usage répété de l'art. 49 al. 3 C°, attentatoire à l'exercice effectif du droit d'amendement ainsi qu'à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires. « *Nous contestons la méthode du gouvernement qui n'a laissé aucun délai raisonnable aux parlementaires pour étudier le projet en séance publique, y compris les modifications apportées en commission* »[786], justifiait Pouria Amirshahi, l'un des saisissants. Selon eux[787], l'usage de l'art. 49 al. 3 a violé la Constitution à deux égards. D'une part, cette procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement a été mise en œuvre à trois reprises, alors qu'elle n'a fait l'objet que d'une seule délibération en Conseil des ministres. Cette première critique est écartée par le Conseil pour qui « *l'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par* [l'art. 49 C°]. *Ainsi, une seule délibération du Conseil des ministres suffit pour engager, lors des lectures successives d'un même texte, la responsabilité du Gouvernement qui en a ainsi délibéré* »[788]. D'autre part, cette procédure aurait méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires, pour le non respect des délais limites pour le dépôt des amendements en vue de l'élaboration du texte de la commission et de l'examen séance publique. Là encore, le Conseil écarte au motif que « *si les amendements n'ont pu être déposés, en vue de l'examen en commission, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, qu'à compter du 29 juin à 10 heures 50, après l'échec de la commission mixte paritaire, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen par le Sénat, en première lecture, des articles du projet de loi. Ainsi, à ce stade de la procédure, compte tenu de l'état d'avancement des travaux législatifs, les délais retenus, à l'Assemblée nationale, pour le dépôt des amendements en commission et en séance publique, n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement ni altéré la clarté et la sincérité des débats* »[789]. Même si ce dernier point est critiquable, les Sages n'ont pas retenu la

784 Les deux motions ne reçurent que 56 signataires sur les 58 nécessaires. « Ces députés de gauche qui ont tenté de renverser le gouvernement », *LeFigaro.fr*, 11 mai 2016 ; « Second échec d'une motion de censure de gauche, la loi travail adoptée à l'Assemblée », *LePoint.fr*, 6 juillet 2016.

785 Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016.

786 Site internet de Pouria Amirshahi, « Loi Travail : saisine du Conseil constitutionnel », 21 juillet 2016.

787 Les motifs de la saisine sont disponibles sur le site du Conseil constitutionnel, à la page de la Décision n° 2016-736 DC et à l'onglet « Saisine par 60 députés 2 – 2016-736 DC ».

788 Décision n° 2016-736 DC, *préc*., cons. 3.

789 *Ibid*., cons. 8 et 9.

BY-NC-ND

méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et de l'atteinte portée à l'exercice effectif du droit d'amendement.

Par ces trois actions distinctes, les députés UMP/LR et socialistes ont montré que, malgré la culture disciplinaire de la V^e^ République, il leur était possible, en rompant avec la discipline de groupe, de s'émanciper et de peser politiquement sur la conduite des dirigeants de leur parti. Ce changement culturel est salutaire pour le système représentatif et le débat parlementaire. En revanche, ce qui l'est moins, ce sont les sanctions dont les frondeurs ont été l'objet.

Des sanctions administratives, d'abord, qui se sont traduites par la réorganisation de la présence des députés socialistes dans les locaux de l'Assemblée et dans les commissions permanentes. Sur ce dernier point, pour être « *plus en phase avec la ligne défendue par l'Exécutif* »[790], Bruno Le Roux (SRC) exclut cinq députés frondeurs de la commission des affaires sociales, et procéda à 21 autres changements d'affectation[791]. Inédite depuis 1958, cette façon de procéder d'un président de groupe fut mal perçue par les frondeurs. L'on put entendre qu'il s'agissait pour eux d'une « *méthode détestable* »[792], « *pathétique et contre-productif* »[793], une « *décision solitaire et arbitraire* »[794] équivalente à une « *mesure disciplinaire* »[795] et synonyme d'un « *aveu de faiblesse* »[796] de la part du président Bruno Le Roux... Ce dernier reçut néanmoins un soutien d'envergure en la personne de Jean-Jacques Urvoas, non réputé pour son antiparlementarisme : « *Ça ne me gêne pas que le groupe qui organise la présence dans les commissions tire des conséquences des votes qui ont été posés dans l'hémicycle. Dans le cas d'espèce, nous avions un vote de confiance. Sauf erreur de ma part, ceux qui sont aujourd'hui députés socialistes se sont présentés aux élections législatives en disant qu'ils avaient confiance dans François Hollande, qu'ils étaient socialistes comme Manuel Valls.*

790 « Premières sanctions du PS contre six députés "frondeurs" », *LeMonde.fr*, 30 septembre 2014.

791 « Cinq frondeurs exclus de la Commission des affaires sociales », *LCP.fr*, 30 septembre 2014.

792 Catherine Lemorton, Présidente de la commission des affaires sociales *in* « Cinq frondeurs... », *art. cit.*

793 Fanélie Carrey-Conte *in ibid.*

794 Christian Paul *in ibid.*

795 Jérôme Guedj, député SRC de l'Essonne (2012-2014), compte *Twitter* : *@JeromeGuedj*, 30 septembre 2014 : « *Jamais une mesure disciplinaire n'a éteint un problème politique #AveuDeFaiblesse* ».

796 *Idem*.

BY-NC-ND

Quand on est député socialiste, et que l'on ne vote pas la confiance à un Premier ministre socialiste, il est légitime que le groupe socialiste puisse en tirer quelques conséquences »[797].

À ces sanctions administratives, se sont ajoutées des sanctions politiques. À droite, le Parti LR procéda à l'exclusion de l'ensemble des députés LR ayant rejoint le Gouvernement Philippe ou la majorité présidentielle[798]. À gauche, la Haute Autorité Éthique du PS fut saisie et amenée à examiner la tentative de dépôt d'une motion de censure par 25 députés membres du PS. Après avoir réaffirmé que la liberté de vote des parlementaires devait être préservée, l'instance éthique a été d'avis que « *la signature d'une motion de censure à l'initiative de députés du groupe majoritaire est un acte politique contraire au principe de solidarité et à la règle de l'unité de vote énoncés à l'article 5.4.3 des statuts du Parti socialiste. Il appartient éventuellement aux instances compétentes* (...) *d'en tirer les conséquences qu'elles estiment utiles* »[799]. Dans cette perspective, le Premier secrétaire du parti, Jean-Christophe Cambadélis, menaça à de nombreuses reprises les frondeurs d'exclusion ou de ne pas recevoir les investitures PS aux prochaines législatives de juin 2017[800]. Quant au groupe socialiste, il leur a interdit de poser des questions au Gouvernement, ou d'être orateurs dans des débats et discussion générale. Et les ministères ont, pour leur part, reporté les subventions ou le traitement de certains dossiers locaux.

Leur combativité pour ce changement culturel est exemplaire d'un point de vue démocratique. Dans le même temps, il interroge sur le bilan : les frondeurs nourrissent-ils quelques regrets ? Tous assurent n'en exprimer aucun. « *Je n'ai pas de doute quant à l'utilité de ce que nous avons entrepris !* »[801], affirme ainsi Laurent Baumel. En effet, « *avec d'autres, Arnaud Montebourg, Martine Aubry, nous avons contribué à porter dans le débat public des questions essentielles* »[802]. En outre, cette fronde a eu des effets positifs pour bon nombre d'entre eux, à commencer par la reconnaissance médiatique. Ainsi, on ne compte plus le nombre de leurs interventions dans les journaux, à la radio ou à des débats télévisés. À la reconnaissance

---

797 Jean-Jacques Urvoas, *in* Extrait de l'émission « Politique matin », *LCP*, 30 septembre 2014, 21 min 04 : <*www.lcp.fr/emissions/politique-matin/163019-bernard-accoyer-depute-ump-de-haute-savoie-ancien-president-de*>.

798 « Exclusion des Constructifs : LR siffle la fin d'un incroyable feuilleton », *LeFigaro.fr*, 12 octobre 2017.

799 HAUTE AUTORITÉ ÉTHIQUE, *Avis concernant la motion de censure*, 13 juin 2016, p. 4 : <*www.parti-socialiste.fr/les-socialistes/la-haute-autorite/*>.

800 Ces menaces ne se sont jamais concrétisées puisque Benoît Hamon, Laurent Baumel, Christian Paul ou encore Catherine Lemorton ont été investis par le PS pour les élections législatives.

801 BAUMEL L., *op. cit.*, p. 20.

802 *Ibid*.

BY-NC-ND

médiatique se sont ajoutées la sympathie et la bienveillance des Français. « *J'ai surtout été conforté*, ajoute le député d'Indre-et-Loire, *par les très nombreux témoignages de sympathie que j'ai reçus dans ma circonscription de la part de citoyennes citoyens de tous bords, qui saluaient la sincérité de notre démarche pour l'acte de liberté qu'ils décelaient en elle* »[803]. Philippe Noguès reconnaît lui aussi que, dans la 6e circonscription du Morbihan, « *les gens voulaient m'apporter une forme de réconfort. C'était des mails, des textos, des coups de fil à la permanence. J'ai même reçu des appels téléphoniques à mon domicile de personnes de ma commune que je ne connaissais pas. C'est assez émouvant, on se dit qu'on n'est pas si seul que ça* »[804]. Plus généralement, Christian Paul assure que cette période du quinquennat n'a été « *un épisode facile pour personne* »[805], notamment lors de la loi « Macron », mais c'était pour eux « *la conviction réaffirmée que c'était faire œuvre utile que ne pas taire les désaccords sur* [un tel] *projet de loi* »[806]. Finalement, le bilan s'avère politiquement réussi à deux égards : d'une part, les reconnaissances ont contribué à forger la stature politique des députés frondeurs, et, d'autre part, ces élus socialistes pourront s'en prévaloir lors des prochaines grandes manifestations du Parti. D'ailleurs, le frondeur Benoît Hamon n'a-t-il pas gagné la Primaire de la Belle Alliance Populaire contre Manuel Valls, le légitimiste ?[807]

En affirmant leur désaccord avec les dirigeants de leurs partis, les frondeurs ont montré que, malgré la logique disciplinaire du régime de 1958, une émancipation était possible. Mieux encore, ils pouvaient avoir une réelle influence sur la vie du parti. Toutefois, rares sont ceux qui, à l'image de Philippe Noguès, ont traduit la fronde par leur démission du PS et en rejoignant les non-inscrits.

§ 2 - L'indépendance du député au prix de l'isolement : le cas des non-inscrits[808]

Tenter de définir ce qu'est un député non-inscrit revient à pratiquer un exercice rhétorique. En effet, la réponse est nécessairement tautologique : le député non-inscrit est non-inscrit car il n'est inscrit dans aucun groupe. La situation de non-inscrit résulte soit d'un simple

803 *Ibid*., p. 23.

804 « Philippe Noguès, le frondeur qui a (vraiment) frondé », *Marianne.net*, 26 décembre 2015.

805 « Article 49.3 : possibles sanctions pour les députés frondeurs », *LeParisien.fr*, 18 février 2015.

806 *Ibid*.

807 « Résultats de la primaire à gauche : Benoît Hamon l'emporte largement face à Manuel Valls », *LeMonde.fr*, 29 janvier 2017.

808 L'étude des députés non-inscrits est peu fréquente en doctrine. Une telle lacune est critiquable car elle participe à la négation de ces élus, alors même qu'ils représentent le même nombre de Français et qu'ils partagent la même légitimité démocratique. – L'on renverra par ex. à MONGE P., *op. cit*., §§ 217-227, pp. 142-149.

BY-NC-ND

choix : le regroupement des députés étant facultatif, rien ne l'oblige à adhérer ou s'apparenter à un groupe. Soit parce qu'il ne répond pas aux conditions requises pour la formation d'un groupe, qu'il s'agisse d'une question d'effectif requis ou d'affinités politiques avec d'autres collègues députés (ex : les députés FN). Soit enfin, parce qu'il a été exclu de son parti ou de son groupe (à l'image de Sylvie Andrieux et Denis Baupin, exclus du PS) ou qu'il en a démissionné (Pouria Amirshahi [SER]).

Le RAN ne laisse qu'une place marginale au député isolé, à la différence notable de l'espace accordé aux groupes, et donc aux élus regroupés au sein de l'hémicycle. La Constitution ne fait d'ailleurs guère mieux, puisqu'elle n'envisage à aucun moment la possibilité pour un élu de ne pas être membre d'un groupe. Ces deux textes tendent finalement à contraindre le député à trouver politiquement sa place au sein des groupes majoritaires, d'opposition ou minoritaires. Ainsi, le député non-inscrit souffre d'une différence de traitement ou de ce que le professeur Pierre Avril nomme – sans la définir – une « *discrimination négative* »[809]. En quoi consiste-t-elle ? À la différence d'une discrimination positive qui tend « *à rééquilibrer la situation relative de groupes considérés comme structurellement défavorisés en créant en leur faveur un statut privilégié* »[810], la discrimination négative viserait quant à elle à ne pas attribuer de droits spécifiques au député non-inscrit. Autrement dit, il ne peut se voir appliquer que le droit commun en matière parlementaire du fait de son isolement politique.

L'état de droit résultant de la non-appartenance à un groupe emporte des conséquences matérielles, politiques et médiatiques importantes.

Matériellement, d'abord. À la différence des groupes qui, « *au-delà de la visibilité institutionnelle et des dispositifs procéduraux qui leur sont aménagés,* (…) *dispos*[ent] *d'un financement dédié et de la mise à disposition notamment de locaux en proportion du nombre de parlementaires qui leur sont rattachés* »[811], les élus isolés ne peuvent, pour leur part, prétendre aux aides matérielles et financières. La députée NI Véronique Besse est amenée à déplorer ce manque de moyens matériels. *A contrario* de ses collègues députés-membres d'un groupe, elle ne peut, en tant que non-inscrit, prétendre bénéficier « *de secrétariats et de*

809 AVRIL P., « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 9.

810 SLAMA A-G., « Contre la discrimination positive. La liberté insupportable », *Pouvoirs* (111), 2004, p. 143.

811 LEVADE A., « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », in *L'opposition parlementaire*, *op. cit*., p. 121.

BY-NC-ND

collaborateurs[812] *qui "facilitent" la vie des députés : revues de presse quotidiennes, diffusion d'informations relatives aux débats et à l'horaire des votes... et parfois même proposition d'amendements et réponses toutes faites aux courriers de leurs électeurs !* »[813]. L'élu frontiste, Gilbert Collard, reconnaît lui aussi la difficulté d'être un député indépendant : « *On n'a pas les mêmes moyens que les groupes, mais on doit assumer la même tâche* »[814].

Politiquement, ensuite. « *Ce choix place l'élu dans une situation marginale qui génère quelques inconvénients* »[815]. Globalement, cela se traduit par un manque de considération et de reconnaissance de l'institution. Le règlement ne lui laissant que peu de place, tel leur accès aux commissions ou encore leur temps de parole. Pour la députée de Vendée, « *les députés libres ont un temps de parole qui n'est en rien proportionnel à la part de souveraineté nationale qu'ils représentent. À titre d'exemple, nous n'avons pas le droit d'intervenir lors des explications de vote des propositions et des projets de loi, ni lors des semaines d'initiative parlementaire qui sont en réalité réservées aux groupes. Nous n'avons pas non plus la possibilité d'interroger les ministres lors des semaines de contrôle parlementaire. Certains droits sont également limités* »[816]. En 2009, elle estimait, d'une part, que les huit NI ne pouvaient poser qu'une seule question orale et sans débat aux ministres toutes les 1.500 questions, et, d'autre part, que chacun d'entre eux ne pouvait également poser qu'une seule question d'actualité au Gouvernement (QAG) par an. En juin 2016, alors qu'ils s'établissent à 25 NI – un record depuis 1958 ![817]–, le député des Hauts-de-Seine, Jean-Christophe Fromantin (NI), estime qu'en moyenne, les députés membres d'un groupe ont droit à 1,7 question d'actualité par député et par an contre 0,2 pour les non-inscrits[818]. Ces chiffres rendent perceptible le sentiment de frustration qui anime les députés indépendants. Il y a, selon Véronique Besse, une « *volonté de nous museler* »[819] et donc de « *nous rendre inaudibles* »[820]. Par exemple, ajoute-t-elle, « *la fameuse question au*

---

812 Précisons que ici la député conteste l'absence de collaborateur dit « de groupe », c'est à dire travaillant pour le groupe parlementaire. Comme tout député, elle bénéficie d'un *crédit affecté à la rémunération de collaborateurs*, ce qui lui permet de recruter de une à cinq personnes, selon ses besoins.

813 « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *Contribuables.org*, 16 mai 2009.

814 « La dernière bataille des députés non-inscrits, ces "fantômes" de l'Assemblée », *L'Opinion.fr*, 2 octobre 2016.

815 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 144.

816 « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *art. cit.*

817 Ce nombre élevé résulte de la disparition du groupe EELV qui, suite au départ de six députés pro-gouvernement vers le groupe socialiste, ne répondait plus au seuil minimal de 15 députés. « Le groupe écologiste à l'Assemblée nationale disparaît », *LeMonde.fr*, 19 mai 2016.

818 Site internet de Jean-Christophe Fromantin, « Temps de parole des députés non-inscrits : Jean-Christophe Fromantin écrit au Président Claude Bartolone pour plus d'équité », 10 juin 2016.

819 « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *art. cit.*

820 *Ibid.*

BY-NC-ND

gouvernement par député est systématiquement reléguée en queue de peloton, quand la séance n'est plus médiatisée... »[821]. À la lire, il semble clair que le manque de visibilité et les conséquences politiques de son isolement peuvent affecter le lien privilégié qui unit un député et ses électeurs. Or, ce défaut de visibilité politique est directement constatable par l'électeur. Il faut se souvenir des propos du député Jean Lassalle qui, au cours du débat sur l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe, a profité que le Président de séance lui donne la parole pour déclarer : « *En fait, je voulais simplement profiter de la relative accalmie que connaissent nos débats,* [...] *pour vous poser cette simple question : quand vais-je enfin pouvoir intervenir ? Le temps de parole des non-inscrits ayant été pris par ma collègue de Vendée lors de la discussion générale, je n'ai pas pu parler à ce moment-là, ce qui est normal. Pensant pouvoir prendre la parole dans le cadre de la discussion des articles, je me suis aperçu que ce n'était pas évident. De ce fait, mes électeurs du Pays Basque et du Béarn s'étonnent que l'on voie tout le monde parler à la télévision, les pour comme les contre, sauf moi ! "Quand est-ce que tu parles ?", me demandent-ils. Que puis-je faire, Monsieur le Président ?* »[822].

Médiatiquement, enfin, les députés NI sont peu visibles à l'Assemblée et peu invités des médias, sauf s'ils sont devenus des « *artilleurs* » ou des « *sapeurs* »[823].

Pourtant, libre de toute contrainte politique, ce sacrifice peut s'avérer être une véritable source de bonheur. Et à l'instar d'un bonheur d'être élu de l'opposition, décrit par le professeur Guy Carcassonne[824], il existerait un bonheur à être non-inscrit, consistant à infliger aux autres députés affiliés à un groupe « *le spectacle de son propre bonheur, détaché de toute contrainte, de tout souci de responsabilité, qui gagne à la défaite de son camp plus qu'une consolation, un véritable épanouissement* »[825]. « *Je suis totalement libre de signer les amendements que je veux et de proposer ceux que je veux*, se félicite Philippe Noguès (NI). *J'ai par exemple signé une proposition d'Yves Jégo* [UDI] *sur l'alternative végétarienne et même une proposition de loi de Dupont-Aignan sur la souffrance animale. Je peux discuter avec tout le monde, je suis libre de ça* »[826]. Ce sentiment de liberté est aussi partagé par Pouria Amirshahi (NI) : « *J'ai eu la*

821 *Ibid.*
822 Ass. Nat., 1ère séance du 6 février 2013, p. 1310.
823 *Supra*, pp. 193-194.
824 CARCASSONNE G., « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs* (108), 2004, pp. 145-155.
825 *Ibid*., p. 155.
826 « Philippe Noguès, le frondeur qui a (vraiment) frondé », *art. cit.*

BY-NC-ND

possibilité d'intervenir lors de débats durant lesquels on ne m'aurait pas donné la parole lorsque j'étais au groupe PS[, car] *le pluralisme d'opinion n'y est plus toléré* »[827]. Plus encore, ce bonheur fait des envieux, comme le rapporte Véronique Besse (NI) : « *Combien de fois ai-je entendu tel ou tel député venir me voir et me dire : "Toi au moins, tu peux vraiment dire ce que tu veux !"* »[828].

Un bonheur d'indépendance certes convoité, mais qui se fait au prix de l'isolement, regrette Gilbert Collard : « *Les non-inscrits souffrent d'un déficit démocratique, on est complètement tenus à l'écart de la vie parlementaire* »[829]. Le girondin Noël Mamère estime même être devenu « *quasiment un fantôme* »[830], depuis qu'il a rejoint les NI à la suite de la dissolution du groupe EELV le 19 mai 2016.

Comment expliquer ces règles défavorables au parlementaire isolé ? À défaut de réelles données en droit parlementaire, un précédent peut être observé au niveau local.

Par deux délibérations en date du 30 juin 2000, un conseil régional a décidé de mettre à disposition des groupes d'élus constitués des moyens matériels proportionnels au nombre d'élus de chaque groupe, ainsi qu'aux élus non-inscrits, mais de manière forfaitaire. Dans son jugement du 6 novembre 2002, le tribunal administratif a rejeté le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les élus, en se fondant sur les dispositions de l'art. L. 4132-23 CGCT. Il a, en effet, jugé que l'article précité « *ne permet d'affecter des moyens matériels et en personnel qu'aux seuls groupes d'élus constitués conformément aux dispositions de cet article.*(...) [Dès lors] *en prévoyant de mettre à disposition du rassemblement administratif de fait des non-inscrits, qui ne constitue pas un groupe d'élus au sens de l'article L. 4132-23, des locaux administratifs équipés en matériel de bureau et de prendre en charge l'ensemble des frais de documentation, de courrier et de télécommunication et en décidant au titre des moyens en personnel d'affecter au rassemblement administratif de fait des non-inscrits une somme forfaitaire, les délibérations attaquées ont méconnu le champ d'application de la loi* »[831]. La juridiction administrative s'assure donc du respect du principe d'égalité entre les

827 « La dernière bataille des députés non-inscrits... », *art. cit.*

828 « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *art. cit.*

829 « La dernière bataille des députés non-inscrits... », *art. cit.*

830 *Ibid.*

831 TA Lille, 6 novembre 2002, *M. Bourriez et autres c/ Conseil régional Nord-Pas-de-Calais*, n° 00-4315 et 00-4316, reproduit *in LPA*, n° 261, 31 décembre 2003, pp. 14-16, et citation p. 15.

BY-NC-ND

élus, en veillant au strict respect de la loi, aussi bien en ce qui concerne leurs prérogatives que leurs moyens. En ce sens, et selon le rapporteur public, « *aucune prérogative reconnue à tout élu d'un conseil régional n'a été bafouée par la délibération. En tout état de cause,* (...) *le principe d'égalité s'entend à situation identique et qu'en leur qualité d'élus non-inscrits, ils ne se trouvent pas, du point de vue de l'application de l'article L. 4132-23 du CGCT, dans une situation identique à celle des élus appartenant à un groupe politique* »[832]. En d'autres termes, le « rassemblement administratif des non-inscrits » n'étant pas assimilable au sens du CGCT à un groupe politique, il ne peut prétendre à une rupture du principe d'égalité ; dès lors, la différence de traitement entre les élus se trouve être autorisée au motif qu'elle est prévue par la loi.

Cette décision s'inscrit dans la continuité de décisions antérieures relevées par Laetitia Janicot[833] dans sa thèse. C'est ainsi qu'en juin 1998, la Cour administrative d'appel de Nancy avait jugé que « *si M. Masson soutient que les délibérations litigieuses sont de nature à créer une discrimination entre les élus selon qu'ils appartiennent ou non à un groupe formé au sein du conseil municipal, un tel moyen ne saurait davantage être accueilli dès lors que la situation qui est faite aux membres de celui-ci résulte de la stricte application de la disposition législative* (...)*, laquelle réserve l'affectation d'une ou plusieurs personnes et de moyens matériels aux seuls groupes d'élus* »[834]. Une solution également reprise par la juridiction parisienne l'année suivante : si « *l'exigence d'un effectif minimum pour la constitution de groupes d'élus méconnaît le principe d'égalité entre les élus, au regard de la possibilité de préparer utilement les séances de l'assemblée, que toutefois, par elle-même une telle exigence ne porte pas atteinte ni à la liberté d'information et d'expression, ni aux droits et prérogatives particulières qu'à titre individuel les élus qui ne font pas partie d'un groupe tiennent en leur qualité de membre de l'assemblée régionale* »[835]. La justification se trouve ainsi faite : sur la forme, la discrimination négative se justifie par son fondement légal ; quant au fond, elle est issue du non respect des conditions de constitution de groupe. Autrement dit, au regard de la loi, à défaut de « groupe », aucun moyens matériels et humains ne leur sera affecté.

832 Concl. E. MEYER *in ibid*., p. 13.

833 JANICOT L., *Les droits des élus, membres des collectivités territoriales*, Thèse, Paris II, LGDJ, 2004, pp. 18-22.

834 *Ibid*., p. 21 ; CAA Nancy, 4 juin 1998, *Ville de Metz c/ Jean-Louis Masson*, n° 97NC02102, reproduit *in AJDA* 1998, p. 941.

835 JANICOT L., Thèse *cit.*, p. 21 ; TA Paris, 26 mars 1999, *Mme Mame*, n° 9808831/4, reproduit *in RDA* n° 5, mai 1999, n° 126, p. 14.

BY-NC-ND

Appliquées à l'Assemblée nationale, ces règles défavorables au député non-inscrit trouvent tout d'abord leur fondement dans les dispositions du RAN relatives à la constitution des groupes parlementaires. Elles se justifient ensuite par la stricte application des dispositions du RAN. En outre, elles ne portent pas atteinte aux droits du parlementaire, droits qu'il détient à titre individuel. Enfin, elles s'expliquent par les objectifs légitimes (contraintes de fonctionnement, de responsabilités) assignés par la Constitution.

Néanmoins, cette discrimination négative pose un problème d'équité démocratique[836]. En effet, s'ils ne sont ni inscrits, ni apparentés à un groupe parlementaire, ils ne sont pas pour autant moins bien élus par le peuple en vue de représenter la Nation. C'est d'ailleurs l'esprit de la lettre qu'adressa Jean-Christophe Fromantin, co-signée par plusieurs autres députés NI, au Président de l'Assemblée Claude Bartolone, le 10 juin 2016 : « *Le temps de parole des députés non-inscrits aux Questions d'actualité – et plus généralement pour les principales prises de parole – pose un véritable problème d'équité. Alors que nous représentons tous le même nombre de Français et que ces derniers sont légitimes à prétendre à ce que leurs députés, indépendamment de leur appartenance à un groupe, puissent prendre part au débat, il apparaît des écarts très importants* »[837].

Pour ne pas négliger le pluralisme politique ni manquer de respect à l'expression du suffrage, il semblerait opportun de reconnaître aux élus non-inscrits un poids politique plus important. À cette fin, il conviendrait d'adopter le mécanisme existant au Sénat. Selon son Règlement[838], les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe, forment une « Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe » (RASNAG)[839]. Les NI élisent un Délégué chargé de les représenter qui dispose des mêmes droits qu'un président de groupe, tant en matière de nomination des secrétaires du Sénat que des nominations des commissions (permanentes, spéciales, d'enquête), et ce, même en l'absence de mention expresse. Ainsi, le Délégué participe à la réunion pendant laquelle, en concertation avec les bureaux des groupes, la liste des candidats aux commissions sera dressée, selon la règle de la représentation proportionnelle des

836 GERARD P., *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995, pp. 269-282.

837 Site internet de Jean-Christophe Fromantin, « Temps de parole des députés non-inscrits... », *art. cit.*

838 Art. 6 § 4 RS.

839 CHEVALIER F., *Le sénateur français...*, Thèse *cit*., pp. 256-257.

BY-NC-ND

groupes[840]. Concernant l'organisation des débats, il procède avec les autres présidents de groupe aux inscriptions de parole au plus tard la veille du jour de l'ouverture du débat[841], ainsi qu'à la répartition du nombre des QAG en tenant compte de leur importance numérique[842]. En n'attribuant pas les mêmes droits, prérogatives et obligations que les présidents de groupe, ce dispositif n'assimile pas la RASNAG à un groupe. Ne pouvant prétendre aux avantages collectifs, chacun des sénateurs NI peut néanmoins profiter de l'ensemble des avantages individuels accordés aux sénateurs. « *Le Sénat s'efforce, ainsi, de concilier au mieux l'indépendance de ceux qui, comme nous autres, ne souhaitent pas faire partie d'un groupe politique et l'effectivité du mandat de ces parlementaires* »[843], affirme Philippe Adnot, Délégué des Sénateurs non-inscrits depuis 1998.

Comme le reconnaît très justement Damien Connil, ces dispositions « *apparaissent particulièrement soucieuses, sinon protectrices, des prérogatives des parlementaires non-inscrits et de leur participation à la vie de l'assemblée via leur regroupement "technique" et la désignation d'un délégué disposant des mêmes droits qu'un président de groupe pour ce qui est de la nomination des commissions et des secrétaires du Sénat* »[844].

L'instauration d'un tel dispositif devrait conduire à mieux prendre en considération la diversité politique de l'Assemblée, tout en garantissant au Gouvernement, par le scrutin majoritaire, une majorité stable et cohérente chargée de le soutenir.

840 Art. 8 § 2 RS.
841 Art. 29 *ter* § 4 RS.
842 Art. 75 *bis* RS.
843 « Qu'est-ce que la RASNAG ? », *Rasnag-Senat.fr*, 16 décembre 2016.
844 Connil D., *op. cit.*, p. 77.

BY-NC-ND

Conclusion du Titre 2

L'étude des droits et garanties attribués au député a permis de constater deux choses. Sur le plan juridique, le député répond de principes anciens qui ont peu évolué : l'immunité d'opinion et de restriction de liberté ; l'indemnité parlementaire ; l'exigence de probité ou de « vertu civique » dans l'exercice de fonctions publiques. Sur le plan politique, les groupes ont pris de l'importance à mesure que le fait majoritaire s'est imposé. Ils sont même devenus un rouage essentiel de la vie des assemblées avec la révision constitutionnelle de 2008, intervenant aussi bien dans l'attribution de certains postes à responsabilité, du temps de parole en séance que dans la répartition de leurs membres entre les différentes commissions et autres instances parlementaires. Dans ce cadre, le député est amené à inscrire son action dans le collectif qu'est le groupe ; toute action individuelle (comme la non adhésion à un groupe) ayant pour effet de le marginaliser.

Or, au regard des différentes problématiques du moment, il est apparu que ces droits n'étaient plus d'actualité. Plusieurs recommandations ont ainsi pu être avancées.

À l'égard des citoyens qui se prononcent, par exemple, pour une Assemblée plus représentative, il conviendrait de multiplier les mesures en faveur d'une plus grande diversité. Sociale, d'abord, à travers des droits et garanties d'après mandat pour permettre une mobilité entre la vie professionnelle et le mandat, et favoriser le renouvellement du personnel politique. Territoriale, ensuite, par le biais notamment d'une revalorisation de l'avance mensuelle de frais de mandat afin de renforcer le lien entre le député, son territoire d'élection et les citoyens qui y habitent. Cette mesure parait d'autant plus actuelle que le sentiment d'éloignement des citoyens grandit, et que sont annoncées une diminution de 30 % du nombre de députés et une redéfinition du périmètre des circonscriptions. Politique, enfin, par la reconnaissance aux élus non-inscrits de plus de droits pour leur assurer une meilleure effectivité de leur mandat dans le système majoritaire.

Le député semble quant à lui demandeur de plus de libertés. À cette fin, il pourrait, d'une part, bénéficier d'une immunité d'opinion étendue aux propos qu'il aurait tenu en reprenant et précisant le contenu de son argumentation développée à l'Assemblée par la voie de presse ou tout autre support ; d'autre part, voir ses moyens augmenter afin de lui conférer une plus grande liberté d'action. Dans le même sens, il serait nécessaire que le député dispose d'une marge

BY-NC-ND

d’autonomie plus importante qu’actuellement au sein de son groupe. Cette mesure sera sans doute complexe à concrétiser tant elle implique un changement de culture et de pratique politiques de la part des partis et des groupes dont ils sont la projection parlementaire. Les agissements au sein du groupe parlementaire LREM depuis juin 2017 tendent d’ailleurs à confirmer cette appréciation.

BY-NC-ND

Conclusion de la Partie 1

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* » (art. 3 C°). Mais qui sont ces « représentants », mandatés pour agir au nom de la population ? À ce stade de notre étude, il s'est avéré que le député contemporain s'inscrivait dans la continuité juridique de notre histoire parlementaire. Juridiquement, en effet, les modalités de recrutement, le statut, les droits et les privilèges qui lui sont dévolus sont identiques à ceux apparus sous la Monarchie constitutionnelle. Politiquement, en revanche, le député a vu sa fonction évoluer à mesure que les régimes ont donné plus ou moins de libertés à l'Assemblée. Alors que « *sous la III^e^ et la IV^e^ Républiques, l'Assemblée élue au suffrage universel direct était souveraine parce qu'elle représentait le Peuple souverain et elle était par là supérieure à tous les Pouvoirs publics* »[845], elle se retrouve à partir de 1958 « *prise en tenaille entre le Gouvernement et le Conseil constitutionnel* »[846], du fait des mécanismes de rationalisation du parlementarisme et du présidentialisme majoritaire. Sociologiquement, enfin, le portrait du député est resté celui d'un notable.

Ce modèle, qui a pourtant montré sa solidité institutionnelle, est régulièrement remis en cause, notamment en ce qu'il refléterait insuffisamment la grande hétérogénéité sociale de la société française. Or, pour qu'une assemblée ait pleinement le caractère démocratique, elle se doit d'incarner la volonté du peuple et de refléter la diversité sociale de celui-ci[847]. À défaut, on assiste à une rupture du pacte de confiance qui unit les citoyens à leurs élus, élément essentiel au bon fonctionnement du système représentatif, et à une érosion de la participation aux élections.

Pour répondre à ce déficit de légitimité politique, il importe de moderniser le statut du député, notamment à l'aide de mesures d'aides facilitant le retour à la vie professionnelle (bilan de compétences, aide au reclassement, accompagnement personnalisé, *etc*…) afin de permettre une plus grande représentativité. Il importe également de poursuivre les efforts entrepris en matière de prévention des atteintes à la probité et à l'exemplarité, notamment en renforçant les critères de recrutement au mandat politique. Il importe surtout qu'une mutation de la culture politique et institutionnelle se double d'un changement de pratiques, d'habitudes et de

845 FOYER J., *op. cit.*, p. 10.
846 *Ibid.*, p. 11.
847 BEETHAM D., *op. cit.*

BY-NC-ND

comportements. En ce sens que « *ce qui était acceptable hier, à défaut d'être accepté, ne l'est plus aujourd'hui* »[848]. Sans ces évolutions, il apparaît difficile de recréer le lien politique et le rapport de confiance qui entoure le député, alors que la participation des citoyens à la vie politique et la relégitimation du mandat de député assurent un bon fonctionnement du système représentatif.

848 FILLON F., Conférence de presse - Transparence : Données financières, 6 février 2017.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

PARTIE 2 - L'EXERCICE DU MANDAT DU DÉPUTÉ

Après une première partie consacrée au statut du député, il importe à présent d'analyser son rôle autour de l'interrogation suivante : comment le député organise-t-il son travail de parlementaire ? Pour connaître de cette question, il faut garder à l'esprit que la « profession » de député est un double métier. L'élu doit être à la fois à Paris (à l'Assemblée nationale) et en circonscription (à Paris ou en province). À chacun de ces lieux, le travail qui l'y attend est sensiblement différent.

Au Palais Bourbon, le député a la charge du travail législatif. Il y élabore et adopte des textes qui viendront régir les relations humaines au sein de la société. En outre, et officiellement reconnu au parlementaire depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008, il contrôle l'action gouvernementale. Le premier aspect du métier de député consiste donc à être législateur et contrôleur.

En province, le député exerce une tout autre mission. Proche et à l'écoute des préoccupations des élus et des habitants de sa circonscription, il est bien souvent leur lien privilégié avec une Administration ou une Union européenne qui peuvent paraître éloignées. Il est enfin un interlocuteur de premier plan, sur les marchés, lors de réunions publiques, au sein de sa permanence, ou encore auprès des divers médias locaux, pour informer le citoyen des avancés des travaux parlementaires et de son implication personnelle dans ceux-ci.

Être député suppose donc d'être simultanément un législateur, un contrôleur, un homme de terrain. Deux titres lui seront consacrés, chacun portant sur l'un des aspects du métier de député : l'action du député à l'Assemblée nationale (**Titre 1**), et son action en circonscription (**Titre 2**).

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Titre 1 - Le député à l'Assemblée nationale

Le travail parisien du député est double. Il consiste pour une part à l'élaboration de la norme juridique et, pour une autre, au contrôle de l'Exécutif.

La double mission de législateur et de contrôleur revient au député depuis la Révolution. Cette partie du métier n'a guère évolué depuis, à la différence de son implication. Hier, puissant et craint, il est aujourd'hui affaibli et méprisé. Ce constat amer trouve son point d'achoppement avec l'entrée en vigueur du régime de la V^{e} République. En effet, 1958 marque le passage de l'omniprésence parlementaire sur la scène politique et institutionnelle française à l'omniprésence gouvernementale. La nouvelle toute puissance de l'Exécutif trouve sa force dans le parlementarisme rationalisé, l'apparition du fait majoritaire en 1962, son renforcement continu jusqu'à nos jours avec la dérive du présidentialisme et l'accroissement du poids du groupe majoritaire depuis 2008. Ces différents éléments ont eu, et ont toujours, un impact significatif sur le comportement du député : comment exister et travailler sous le carcan gouvernemental et majoritaire ? C'est à cette question que chaque député doit tenter de répondre pour chacune de ses deux missions, de législateur (**Chapitre 1**) et de contrôleur (**Chapitre 2**).

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Chapitre 1 - Le député législateur

Pour le député, la première manière d'exister et de travailler à l'Assemblée réside dans sa participation et son implication dans le processus décisionnel. C'est dans ce cadre qu'il va mener sa réflexion, élaborer (seul ou avec l'implication de collaborateurs) et adopter les projets et propositions de loi qui serviront à régir les relations humaines au sein de la société.

Afin d'élaborer la loi, le député est obligé de s'insérer dans une procédure particulière. Modifiée en 2008, cette procédure a pour objet de revaloriser la fonction législative du député (**Section 1**). À cette fin, sur les recommandations du *Comité Balladur*, les nouvelles dispositions constitutionnelles donnent au député une nouvelle place au sein de cette procédure, ce qui, juridiquement, lui permet d'exister davantage dans le rapport de force qui l'oppose au Gouvernement (**Section 2**). Toutefois, comme il sera démontré, malgré ces récentes dispositions favorables au député, celui-ci reste contraint par son manque de volontarisme et la discipline majoritaire qui l'oblige à être tributaire des choix du Gouvernement.

Section 1 - Le député et la procédure législative renouvelée

C'est à grand renfort de communication politique[849], que la révision constitutionnelle de 2008 a été présentée comme une évolution majeure pour la fonction de député au sein des institutions de la V^e^ République. Les termes employés étaient en cela élogieux. Il convient donc de répondre à ces deux interrogations : en quoi la procédure est-elle nouvelle ? Et quelle est la place du député dans celle-ci ? Pour en connaître, seront étudiés, d'une part, les commissions, puisque c'est à travers elles que le député est le nouvel acteur de la procédure législative (**§ 1**) et d'autre part, les délais régissant la procédure (**§ 2**).

849 Voir nota. SARKOZY N., Discours d'Épinal sur le rôle des institutions de la V^e^ République dans la stabilité de la démocratie française et la création d'un comité de réflexion pour les adapter aux exigences démocratiques du XXI^e^ siècle, 12 juillet 2007.

BY-NC-ND

§ 1 - Une procédure renforçant le député au sein des commissions parlementaires

La procédure issue de la réforme de 2008 tend à instituer les commissions[850] comme le pivot du travail parlementaire. Dans ce nouveau cadre, le député a l'opportunité de participer plus activement à l'élaboration de la loi (**B**) ; une participation qu'il pourra valoriser à l'égard du grand public puisque la procédure se veut transparente et ouverte sur la société (**A**).

A - La publicité des travaux : un outil au service du député

Le caractère public des débats d'une assemblée est un élément essentiel de la démocratie et du système représentatif. En France, son origine remonte à la fin du XVIII[e] siècle. Dans sa *Déclaration concernant la présente tenue des États-généraux*, datée du 23 juin 1789, Louis XVI se déclarait opposé à la publicité des séances des États généraux : « *le bon ordre, la décence et la liberté même des suffrages, exigent que Sa Majesté défende, comme elle le fait expressément, qu'aucune personne, autre que les membres des trois ordres composant les États-généraux, puisse assister à leurs délibérations, soit qu'ils les prennent en commun ou séparément* »[851]. En réaction à cette interdiction, des députés allèrent deux jours plus tard réclamer auprès du Roi l'admission du public dans les tribunes de l'Assemblée. Dans le contexte mouvementé de cet été-là, le Roi n'eut d'autre alternative que de céder et, de fait, l'interdiction ne fut jamais exécutée.

Cette Déclaration constitue la seule exception connue à travers l'histoire parlementaire française, toutes les constitutions ayant soigneusement consacré le principe de la publicité des séances. Aujourd'hui, il figure à l'art. 33 C° de 1958. Il est rédigé comme suit : « *Les séances de deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au* Journal officiel ».

La réforme constitutionnelle de 2008 faisant des commissions le pivot de la procédure législative, il paraissait logique que leurs travaux soient largement diffusés. En effet, « *il y a là un enjeu technique, mais aussi démocratique de première importance* »[852]. Pourtant, le constituant en décida autrement. Il revint donc au bureau de chaque commission d'organiser la

850 Voir nota. TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA*, 2008, n° 254, pp. 71-73 ; KROLIK C., « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, 2014, pp. 345-368.

851 Art. 15 de la Déclaration, *in* DUVERGIER J-B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État de 1788 à 1824*, Tome i, 1824, A. Guyot et Scribe, p. 30.

852 COMITÉ BALLADUR, *La réforme constitutionnelle deux ans après*, La Documentation française, 2010, p. 31.

BY-NC-ND

publicité de ses travaux. Ce fut le cas dès la précédente législature, avec le bureau de la commission des affaires culturelles et, depuis 2012, les bureaux de la commission des lois, du développement durable, et des affaires sociales[853]. Depuis, l'ensemble des commissions procède à la diffusion de leurs travaux et participe à rendre la procédure législative plus transparente. Mais, « *au nom de la morale publique* »[854], le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC) souhaita sécuriser cet enjeu démocratique. Dans cette perspective, « *la publication des travaux législatifs des commissions permanentes et non des seules auditions, deviendra la règle de droit commun* »[855]. Cette règle figure désormais à l'art. 46 RAN[856].

S'inscrivant dans la tradition parlementaire, le député se prononce pour la systématisation de la transparence et de la publicité des travaux. Mais à quelles fins ?

Nouvelle règle de droit commun, la publicité présente de nombreux bénéfices tant à l'égard du député lui-même que du citoyen. Globalement, elle renforce la place et le rôle du député à l'Assemblée nationale.

D'abord, la publicité est un vecteur démocratique. « *La publicité est nécessaire à la démocratie*[, elle] *crée la démocratie* »[857]. Toutefois, il y a une différence entre la publicité discrète (celle par compte rendu) et la publicité par retransmission télévisée (par la chaîne de télévision ou le site internet de l'Assemblée). De même que pour chacune d'elle correspond une partie des députés. D'un côté, le jeune ou l'élu novice assumera pleinement d'être partisan de la plus large transparence, vecteur de son action au sein du Palais et de sa notoriété politique en construction : il « *s'ouvrir*[a davantage] *à la curiosité des citoyens* »[858]. De l'autre, le vétéran, habitué à la discrétion, veillera jalousement sur l'utilité du secret, car tel a été son éducation et sa pratique politique au fil de ses différents mandats. Quant aux quinquas et quadras, soucieux de rester jeunes et poussés par leurs jeunes collaborateurs, ils suivront la nouvelle génération d'élus, plus proches des attentes de la société d'aujourd'hui.

853 Rapport URVOAS, *op. cit*., p. 62.

854 BARTOLONE C., Conférence de presse, 8 octobre 2014.

855 *Ibid*.

856 Résolution n° 437 du 28 novembre 2014 ; Décision n° 2014-704 DC du 11 décembre 2014. Toutefois, « *à titre exceptionnel* », une dérogation peut être prise par le bureau de chaque commission. Mais la décision de dérogation doit être « *motivée et rendue publique* » (art. 46 § 2 RAN).

857 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 108.

858 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 219.

BY-NC-ND

La publicité est aussi pour le député un moyen d'établir un lien privilégié avec son électeur. Le citoyen ne se voit plus mis à l'écart du politique et de sa politique ; il se trouve être pleinement associé. En permettant à l'opinion de suivre le processus d'élaboration de la loi, l'élu vise un triple objectif. Il aide le citoyen à se familiariser avec l'institution et la procédure parlementaire. Il valorise son activité d'élu et se montre à l'œuvre dans sa tâche de rédaction de la loi. Il tend à clarifier son intention au regard des divers enjeux et nécessités de l'acte. Ce que Jean-Christophe Lagarde (NC) traduit en les termes suivants : « *la publicité des débats en commission ainsi que la publication d'un compte rendu intégral* [sont] *indispensables pour conforter les travaux préparatoires de la loi et éclairer les citoyens sur les intentions du législateur* »[859]. La publicité constitue ainsi pour le député un élément de pédagogie à l'égard de l'opinion.

Mais il peut encore s'en servir comme moyen de communication interactif avec l'administration, les lobbies ou les organisations associatives. Patrick Bloche (SRC) reconnaît son utilité : « *Ça amène à réagir en direct. C'est plutôt sympa, c'est interactif. Pas plus tard qu'hier soir, on a fini une réunion de commission élargie par un débat sur le budget de l'*Hadopi*. J'ai été amené à dire que 6 millions d'euros étaient suffisants. La présidente de l'*Hadopi *ayant suivi le débat m'a écrit aujourd'hui pour me dire : "Comment pouvez-vous juger que c'est suffisant ?" Il y a un débat, un retour, je trouve ça bien* »[860]. Il y voit aussi un outil de vérité du débat parlementaire. « *Dans l'ancienne formule, il fallait attendre entre 24 et 48 heures pour avoir un compte rendu écrit, qui était forcément synthétique. Quand vous vouliez communiquer sur des déclarations tenues en commission, vous étiez amené à retranscrire vous-même ces propos, quitte à ne pas être précis. Au moins, là, c'est brut de décoffrage* »[861].

L'élu peut également la considérer telle un vecteur médiatique et politique. Par la publicité, il pourra en user comme argument politique. Ainsi, Philippe Gosselin (LR) y voit « *un intérêt en termes d'information et de communication puisque nous pouvons reprendre ces vidéos et les mettre sur nos sites respectifs* »[862]. Surtout, il usera de la publicité des séances pour justifier sa place et mettre en valeur son action au sein de l'institution parlementaire. En outre, les médias s'en feront l'écho et assureront au député une visibilité médiatique dont l'effet aura des répercussions sur sa carrière politique. Ce que Albert Millaud résumait ainsi : « *Hier, il*

859 Rapport WARSMANN, *op. cit*., p. 231.

860 Patrick Bloche *in* « "Pour ceux qui nous regardent..." Ce que la vidéo change au travail des députés », *NouvelObs.com*, 28 octobre 2014.

861 *Ibid.*

862 Philippe Gosselin *in ibid*.

BY-NC-ND

n'était rien ou pas grand'chose... Soudain, un beau jour, ... son nom a été publié dans les journaux, son opinion imprimée à cent mille exemplaires. Un reporter l'a attendu le soir, à la sortie, pour l'interroger et faire connaître ses réponses à l'univers attentif. Le député obscur est devenu un autre homme. ... Il a grandi de six coudées, il sent que le monde a l'œil sur lui et qu'il a une mission à remplir »[863].

Enfin, la publicité sera un outil indispensable pour le député débutant à la recherche de reconnaissance et de notoriété à l'égard de son parti politique. Il pourra, par sa présence assidue, le nombre de questions posées et sa médiatisation, montrer son volontarisme, son intérêt sur le sujet en discussion, et ainsi s'affirmer aux grades d'« artilleur », de « cavalier » ou de « sapeur »[864]. S'il se trouve être assez convaincant, les instances dirigeantes de sa formation politique pourront par la suite lui attribuer quelques postes à haute responsabilité ou l'obtention de rapports de fond pertinents.

Mais sa signalisation peut avoir une tout autre finalité et permettre au député de s'écarter et prendre ses distances vis-à-vis de la ligne politique décidée par les dirigeants du parti. Nouvellement « non-aligné », il pourra, et davantage s'il est rejoint par d'autres, faire entendre sa différence au sein de son groupe. Si sa tentative de contestation réussit, il apparaîtra aux yeux du grand public, et des électeurs traditionnels, comme défenseur d'une certaine vision et réflexion politique. C'est ce qu'a fait Barbara Romagnan. Cette « frondeuse » du PS justifie sa démarche comme suit : « *Nos prises de position expriment avant tout nos convictions, plus qu'une stratégie politique élaborée. Voici comment nous essayons d'être utiles. Notre objectif est de peser le plus possible dans le cadre de la majorité, car nous souhaitons que la gauche réussisse* (...) *Notre rôle de parlementaire est de faire des propositions précises, comme nous l'avons fait et comme nous continuerons à le faire dans les prochains débats budgétaires, afin d'infléchir des orientations que nous jugeons injustes, inadaptées pour créer de l'emploi et relancer l'économie française, et coûteuses pour les finances publiques. On peut penser que la pression que nous avons exercée a permis d'éviter certains reculs* (...) *Ce sont certes de maigres résultats, mais ils existent grâce à notre intervention* »[865]. La députée inscrit aussi sa démarche comme une piqûre de rappel au Gouvernement et à la majorité. Elle poursuit : « *C'est sur la base de ces valeurs et propositions communes que la gauche l'a emporté en 2012. C'est sur*

---

863 MILLAUD A. (dit LABRUYÈRE), « Membre de la Commission », in *Physiologies parisiennes*, La Librairie Illustrée, 1886, pp. 259-260.

864 *Supra*, pp. 193-194.

865 ROMAGNAN B., « À quoi servent les frondeurs ? », *Regards* (44), octobre 2014, p. 8 : *<www.regards.fr/IMG/pdf/44_light.pdf>*.

BY-NC-ND

cette base que les citoyens et les partis de gauche ont voté pour François Hollande au second tour de la présidentielle et pour la majorité présidentielle aux législatives »[866]. Dès lors, elle s'adresse « *à nos dirigeants, qui semblent avoir oublié leurs engagements et leurs électeurs* »[867], et combat leurs agissements qui « *discrédite*[nt] *la parole politique et affaibli*[ssent] *la démocratie* »[868].

Malgré cet attrait en faveur de la transparence et de la publicité des travaux, des réserves peuvent être émises par le député. Ici, la transparence est synonyme de contrôle et de surveillance. L'élu la ressent comme une gêne ou une entrave à son action et sa liberté d'élu.

Le parti est en effet susceptible d'exercer sur le député un contrôle plus ou moins restreint de ses actes. Le PS est ainsi connu pour adopter un contrôle strict sur ses membres. Son *Statut* prévoit en ce sens que « *en toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe. En cas d'infraction à cette règle, le Conseil national* [peut prendre des mesures disciplinaires] »[869]. Le changement d'affectation des députés « frondeurs » par le Président Bruno Le Roux en est le parfait exemple. À l'inverse, le parti LR laisse une plus grande marge de manœuvre à ses membres. Certes, leur assiduité aux séances publiques, aux travaux en commission, et leur participation aux scrutins sont un devoir qu'ils se doivent de remplir. Mais la discipline de vote est réservée pour les seuls scrutins de motions de censure et de confiance : ils disposent, « *sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique,* [de] *la liberté de vote et d'expression absolue* »[870]. Ces deux cultures politiques différentes montrent que l'ouverture des travaux en commission peut avoir des répercussions sur le député. Avec le huis clos, le compte rendu n'indiquait que la mention « la commission a adopté l'article... » ; or, depuis la diffusion des travaux, il est possible d'observer quel député vote pour, contre ou s'abstient sur l'article en discussion. La diffusion est donc synonyme d'une perte d'anonymat pour le député, et peut lui valoir des sanctions de la part de son parti.

866 *Ibid*., p. 9.
867 *Ibid*.
868 *Ibid*.
869 Art. 5.4.3 du Règlement intérieur du PS.
870 Art. 5 al. 1 du Statut du groupe LR.

BY-NC-ND

Outre la gêne occasionnée par le contrôle du parti ou du groupe politique, le député peut être embarrassé à l'idée de devoir rendre compte de ses moindres décisions aux citoyens qu'il représente.

Cela s'explique, tout d'abord, par l'usage que le citoyen peut faire de la publicité, à savoir surveiller les actes de son représentant. Tout étant publié et facilement disponible sur le site de l'Assemblée, il est aisé au grand public d'avoir accès à l'ensemble des données. Là, le député « *soumet ses écrits, ses paroles et ses actes (les votes par scrutin public) au contrôle du citoyen, c'est à dire de son mandant* »[871]. Cette transparence permet au public d'effectuer le suivi du programme politique de la majorité. De retour dans sa circonscription, l'élu sera questionné par l'électeur et devra justifier pourquoi il a adopté tel ou tel acte. Notamment, en cas d'abstention sur un texte, il sera amené à clarifier sa position : « je n'ai pas voté le texte » auprès des uns, « je n'ai pas voté contre » auprès d'autres interlocuteurs.

Plus que ses actes, c'est aussi son comportement qui peut faire l'objet d'un contrôle, notamment si, dans le cadre de travaux, l'élu apparaît dissipé. Par exemple, il peut être filmé lisant un journal, jouant sur son téléphone portable ou faisant usage des réseaux sociaux. L'utilisation de ce nouvel outil de communication politique emporte assez régulièrement des mouvements de séance. Souvenons-nous du « tweet » du député Arnaud Robinet (UMP) sur la Ministre Marisol Touraine (dénommée "MST"), lors de la discussion du projet de loi Santé. « *Je découvre qu'un des symptômes d'une MST est le mensonge !* :) »[872]. En pleine séance de la commission, et malgré la présence du « smiley », ce tweet malheureux a valu un rappel au respect de la ministre de la part de la Présidente de la commission des affaires sociales, Catherine Lemorton (PS). Il a été mainte fois repris par la presse au détriment du fond de la discussion. Somme toute une attitude qui conduit à dégrader l'image du député.

Le député peut aussi craindre d'être l'objet de stigmatisation. Là, ce n'est pas tant la diffusion des données qui justifie sa réserve, mais l'usage qui en est fait, notamment de la part d'observatoires citoyens[873]. C'est d'ailleurs à l'occasion d'une étude sur la présence des députés, faite par l'un d'eux, que le Président Bernard Accoyer (UMP) a regretté l'établissement de ce « palmarès des députés ». Il a déploré ces classements qui ont pour seul but « *de stigmatiser les*

871 BÉCANE J-C. *et alii*, *La loi*, Dalloz, 2010, p. 135.

872 Compte *Twitter* : *@ArnaudRobinet*, 17 mars 2015.

873 Tels que <*www.nosdeputes.fr*> et <*www.regardscitoyens.org*>.

BY-NC-ND

députés pour absentéisme, sur la base d'informations incomplètes et erronées, qui contribuent à alimenter l'antiparlementarisme sous le prétexte, certes légitime, de transparence »[874].

Il peut également ressentir de la gêne à l'égard de la perturbation du débat parlementaire. Un des plus farouches opposants au caractère public des travaux en commission est le député socialiste François Brottes. « *Ce que j'aime, c'est la recherche du consensus. Ça, quand il y a la télé, vous êtes sûr que vous n'y arriverez pas. Chacun reste sur sa posture de départ (...) On va arriver à une situation où la commission va être l'exacte copie de ce qui se passera dans l'hémicycle. Je ne sais pas ce qu'on va y gagner si ce n'est qu'on verra deux fois l'épisode* »[875]. Le professeur Guy Carcassonne partageait la même analyse. Pour lui, les commissions avaient « *l'immense mérite de siéger, pour l'essentiel, à huis clos. Là, des parlementaires qui se connaissent, et bien souvent s'estiment, peuvent parler plus librement. Après que chaque groupe a rituellement défendu sa position officielle, la discussion des articles donne souvent lieu à de véritables échanges, des tentatives sincères pour parvenir à la rédaction la plus adéquate* »[876].

Une dernière réticence, enfin, est plus susceptible de provenir du nouveau député ou de l'élu de province : le manque de visibilité et de notoriété. La publicité n'aide effectivement pas plus qu'hier le député méconnu du grand public à trouver une vitrine médiatique sur la scène nationale. Car, il lui est difficile, à côté des stars – parisiennes – de la communication politique, de profiter de « *l'incroyable opportunité médiatique offerte par la masse de journalistes présents* »[877]. Il lui reste alors à arpenter la salle des Quatre Colonnes, lieu qu'il se doit de fréquenter pour être sûr d'être vu. Ici, les micros se tendent sur les députés déjà médiatiques. Pour lui, la solution est de « *ralenti*[r] *le pas en cherchant du regard l'hypothétique journaliste intéressé* »[878] et errer jusqu'à ce qu'un micro se tende... parfois sans succès. Nicolas Dupont-Aignan (NI) et Jacques Myard (UMP) sont deux de ces « rodeurs ». L'importance est de taille pour le député UMP : « *C'est la fameuse formule 20 % de savoir-faire et 80 % de faire savoir grâce* [aux journalistes]. *Alors vous pensez bien que l'on ne va pas s'en priver* »[879]. Mais, il ne lui est pas facile d'atteindre ce score. D'autant que cela comporte le risque d'être la risée de la presse. Un journaliste a ainsi pu noter sur Jacques Myard : « *lui veut bien répondre à*

874 ACCOYER B., Communiqués de presse, 20 mai et 22 juillet 2010.

875 François Brottes *in* « "Pour ceux qui nous regardent..."... », *art. cit.*

876 CARCASSONNE G., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs* (64), 1993, p. 38.

877 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 134.

878 *Ibid*., p. 135.

879 Jacques Myard *in* Extrait de l'émission « Com' en politique », épisode 7 : « *La Com' des députés* », *LCP*, 25 mars 2013, 3 min 23 : <*www.lcp.fr/emissions/145601-la-com-des-deputes-lecole-du-fn-en-vue-des-municipales*>.

BY-NC-ND

l'Allemagne et même à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le problème, c'est qu'il n'y a personne pour l'interroger. Le député des Yvelines erre comme un orphelin sous les lustres et les dorures »[880]. Pour le nouveau député Erwann Binet (SRC), la visibilité médiatique s'inscrit avant tout au service du texte : « *C'est important pour le texte. Pour moi, ça n'a aucune importance.* [Mes électeurs] *regardent cela d'un œil amusé, et ils l'imaginent comme étant l'un des indicateurs du fait qu'ils ont élu un député qui travaille et qui travaille à l'Assemblée. Ils en sont plutôt fiers, tant mieux. Mais encore une fois, je ne fais pas ça pour moi, je fais ça pour le texte* »[881]. Il est rejoint par Philippe Gosselin pour qui, « *le but du jeu, ce n'est pas d'exister ; le but du jeu, c'est d'essayer de défendre des convictions* »[882]. Cependant, il avoue aussi que « *je suis comme tout le monde, s'il y a un peu de notoriété au bout, je ne vais pas non plus la bouder et la récuser absolument. Mais ce n'est pas l'objectif, ce n'est pas le but du jeu en tout cas* »[883].

Si des députés formulent des réserves quant au caractère public de l'ensemble de leurs travaux, ils ne sont qu'une infime minorité. La majorité s'accorde pour estimer que la publicité est « *l'une des marques démocratiques du travail parlementaire* »[884], qu'elle participe à la manifestation d'une démocratie moderne et transparente. En associant les citoyens à ses activités, le député tend à concrétiser la rénovation du régime représentatif que les Français appellent de leurs vœux. Plus soucieux de leur représentation et des actes pris en leur nom, ils attendent de leur élu qu'il représente le plus fidèlement possible leurs aspirations. La publicité se trouve être le meilleur outil pour cela, puisqu' « *elle lui rendra d'abord ce service de lui indiquer s'il travaille en harmonie avec l'opinion publique* »[885], ou, dans le cas contraire, lui servira « *à clarifier la divergence de vues qui peut apparaître entre le Parlement et cette opinion sur une question donnée* »[886].

En conséquence, en faisant partager ce véritable « *moment de démocratie vraie* »[887], le député souhaite être à l'écoute des nouvelles aspirations de transparence du grand public.

880 « 4 colonnes, 577 députés, 300 mètres carrés », *L'Express.fr*, 11 juillet 2012.
881 Erwann Binet *in* Extrait de « Com' en politique », *préc.*, 5 min 45.
882 *Ibid.*, 6 min 20.
883 *Ibid*.
884 BÉCANE J-C. et *alii*, *op. cit.*, p. 135.
885 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 109.
886 *Ibid*.
887 CARCASSONNE G., *art. cit.*, p. 38.

BY-NC-ND

En adoptant une nouvelle approche de sa fonction, il tend à répondre au souffle de modernité qui touche le système représentatif dans son ensemble, et le parlementaire en particulier. Ce qui ne peut que renforcer la place de ce dernier dans le processus de fabrication de la loi. Encore doit-il, pour cela, disposer d'un temps d'examen des textes conséquent.

B - Le travail en commission à l'origine du travail en séance publique

« *Les commissions sont des organismes constitués dans chaque Chambre, composés d'un nombre généralement restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui présentant rapport* »[888]. Autrement dit, il s'agit de petits groupes de députés chargés d'examiner des affaires spécifiques dans des proportions plus petites que ne peut l'être la plénière. Véritables « *microcosmes d'un ensemble plus vaste* »[889], les commissions représentent un maillon essentiel dans le processus législatif, ce qui en fait un des principaux sujets de révision constitutionnelle. Le député, quant à lui, se retrouve bien souvent contraint d'évoluer avec elles, alors que ses aspirations personnelles l'auraient sans doute amené à se prononcer pour une tout autre lecture institutionnelle. Cela a très clairement pu être remarqué au gré de l'histoire constitutionnelle française : tout-puissant sous les III^{e} et IV^{e} Républiques, il finira confiné dans le parlementarisme rationalisé établi avec la V^{e}.

L'un des révélateurs de ce confinement est la place qu'il occupe au sein des commissions parlementaires. Prenant le contre-pied des deux régimes qui l'ont précédé, le régime de 1958 a restreint fortement la capacité de nuisance du député à l'égard de l'Exécutif. Alors que sous la III^{e} elle était à son zénith, elle est depuis 1958 à son crépuscule. Deux facteurs ont mené à cette situation : d'une part, les différentes réformes de la Constitution au long de ses cinquante premières années d'application (le parlementarisme rationalisé, l'apparition et le renforcement du fait majoritaire depuis les années 1960, la dérive vers le présidentialisme depuis les années 2000) ; d'autre part, la particularité de la procédure législative, la caractéristique initiale de la procédure reposant sur une quasi-absence du député. Dans ce cadre, son rôle se limitait à discuter en plénière du texte présenté par le Gouvernement. Cela était dû aux dispositions constitutionnelles qui disposaient que pour les projets de loi, la discussion en séance publique

888 BARTHÉLÉMY J., *Essai sur le travail parlementaire...*, *op. cit.*, p. 10.

889 MATTSON I. & STRØM K., « Parliamentary Committees », in *Parliaments and Majority rule in Western Europe*, Herbert Döring (Editor), Frankfurt am Main : Campus Verlag / New York : St Martin's Press, 1995, p. 249 : « *committes are microcosms of the larger assembly* ».

BY-NC-ND

portait sur le texte présenté par le Gouvernement. La commission continuait de nommer un rapporteur chargé d'éclairer ses travaux sur le projet et d'en proposer des modifications ; mais ce n'était plus son texte qui servait de base aux discussions. C'est ainsi que la rationalisation voulue en 1958 a cantonné le député à un simple rôle technique, d'instruction, de préparation, mais en aucun cas contraignant pour l'Exécutif. Dès lors, la satisfaction personnelle du député d'être nommé rapporteur et les évolutions de carrière qu'offrait une telle fonction sous la III^{e} République n'avaient plus la même importance sous la V^{e}.

Le revers de cette situation ne se fit pas attendre. La séance publique, auparavant dépouillée de tout aspect technique, se retrouva submergée sous les amendements techniques et rédactionnels. Nombreux ont été les élus à déplorer cette situation.

Les sénateurs, Henri De Raincourt (RPR), Guy Allouche (Soc.) et Gérard Larcher (RPR), se sont fait l'écho du trouble qui régnait dans les couloirs des deux assemblées. Ils ont constaté, dans un rapport de 1990[890], qu'un nombre croissant de parlementaires « *se sent trop souvent exclu d'une mission législative devenue trop foisonnante, de débats hermétiques de techniciens et de spécialistes, alors que la séance devrait être le lieu du choix des orientations politiques fondamentales* ». Ce sentiment d'exclusion est une des justifications d'un hémicycle clairsemé, car ce type de débats dû au nombre excessif d'amendements techniques ne peut, « *par nature, intéresser qu'un nombre très limité de parlementaires* »[891].

Prenant en compte cet état des lieux, le *Comité Balladur* proposa une « *transformation fondamentale du travail parlementaire et gouvernemental* »[892], en engageant la discussion, non plus sur le texte du Gouvernement, mais sur celui de la commission, comme il en va des propositions de loi. Cette solution a été retenue par le constituant et la nouvelle rédaction de l'art. 42 C°[893] est formulée en ces termes : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* ». Il est apparu très tôt que, « *à l'évidence, cette disposition a inversé le rapport de force entre la commission et le ministre concerné, et a*

890 Rapport de mission remis au Bureau du Sénat le 30 janvier 1990. Voir aussi Prop. de résolution tendant à modifier les art. 16, 21, 48 et 70 du règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un art. 42 *bis* et un art. 56 *bis* A, n° 195, *Sénat*, 20 mars 1990.

891 Prop. de loi constit. tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative, n° 179, *Sénat*, 30 janvier 1990, p. 3.

892 COMITÉ BALLADUR, *Une V^{e} République plus démocratique*, *op. cit*., p. 45, « Proposition n° 37 ».

893 Voir aussi DE MONTIS A., *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse, Rennes I, Dalloz, 2016, pp. 47-164.

BY-NC-ND

conduit les parlementaires à modifier leurs habitudes de travail. Ainsi, si le ministre vient toujours présenter son projet de loi, son intérêt est désormais de participer pleinement à l'ensemble des débats de la commission. Là où hier sa présence n'était pas souhaitée, elle est aujourd'hui jugée indispensable par les uns et par les autres. Pour les députés, c'est la garantie d'être aussitôt informés de la position du gouvernement sur leurs propositions d'amendement »[894].

Le Gouvernement n'a pas été mis à l'écart de la réforme procédurale. Elle constitue même une garantie pour lui. « *Pour les ministres, c'est* [la garantie] *que les dispositions du texte en discussion ne seront pas réécrites contre leur volonté, faute d'une vigilance suffisante* »[895]. Le nouvel équilibre ainsi établi renforce le rôle du parlementaire. Dans le même temps, il oblige à adopter une nouvelle lecture du régime de la V^e^ République. Ce qui n'est pas sans heurter la sensibilité du député gaulliste Jean-Pierre Grand (UMP) : « *j'y suis fondamentalement opposé, et d'abord parce qu'en mon âme et conscience, j'ai le sentiment qu'il est contraire à l'esprit de notre constitution. Le Gouvernement "gouverne". Quand vous gouvernez, vous montez à la tribune défendre un texte qui est le vôtre. S'il a été totalement remanié par la commission, ce n'est plus votre projet, c'est une forme de proposition de loi que vous allez défendre. Cela choque naturellement le gaulliste que je suis, parce que l'esprit de la V^e^ République est foulé aux pieds* »[896]. Ensuite parce qu'en commission, « *le Gouvernement devra être présent, donner son avis, répondre à toutes les interrogations et accepter ou refuser les amendements proposés* (...) *Et quand le texte viendra en séance publique, il devra, pour rétablir son texte, grappiller une majorité. Ce n'est plus la V^e^ République !* »[897]. Malgré cette réticence gaulliste, la nouvelle procédure entend que l'enjeu de la politique nationale se construise en commission.

En souhaitant réserver la technicité à la commission et la politique à la séance publique, l'un des objectifs de la réforme procédurale était de répondre aux préoccupations du parlementaire. Libéré des aspects techniques en hémicycle, le député ne se sent plus exclu de la mission législative que lui a confiée son mandant d'électeur. Son sentiment d'exclusion alors amoindri, il est naturellement amené à retrouver sa place sur les bancs de l'hémicycle afin de participer à l'élaboration des orientations politiques fondamentales.

---

894 URVOAS J-J., « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 23.

895 *Ibid*., p. 24.

896 Ass. Nat., 1^ère^ séance du 28 mai 2008, p. 2606.

897 *Ibid*.

BY-NC-ND

Après dix ans d'application, les effets pratiques du nouvel art. 42 C° sur le député sont significatifs. D'une part, les ministres sont davantage présents aux réunions de commission afin de faire valoir le point de vue du Gouvernement devant le député. D'autre part, s'inscrivant dans la logique traditionnelle de la procédure parlementaire française[898], le député use pleinement de sa liberté rédactionnelle. Grâce à son nouveau pouvoir, il peut modifier à la marge le texte initial pour « *améliorer la rédaction du texte* »[899] présenté par le ministre. Il peut aussi entièrement réécrire le texte qui lui est soumis ; non sans blesser quelques susceptibilités gouvernementales et de la majorité. Ainsi, le sénateur et Président de la commission des affaires sociales, Alain Milon (LR), a pu « *entamer une réécriture complète du projet de loi santé* »[900] par la suppression notamment de 50 articles sur les 209 que compte le texte. Le député Jean-Paul Chanteguet (SRC) a quant à lui dénoncé la réécriture par les sénateurs des commissions des affaires économiques et du développement durable du projet de loi sur la transition énergétique : « *Le texte, qui sera présenté au vote des sénateurs, est à un tel point vidé de ses principales avancées, qu'il se révèle pour moi inacceptable. Son adoption et donc son retour, tel quel, à l'Assemblée nationale pour la seconde lecture me conduiraient à formuler un vote négatif* »[901]. Et le sénateur Dominique De Legge (LR) a invité le Gouvernement sur le projet de la loi NOTRe « *à choisir entre le consensus construit au Sénat, et très largement partagé par les territoires et leurs élus, ou bien laisser la majorité de l'Assemblée poursuivre ses chimères d'un meilleur des mondes territorial où le schéma l'emporte sur l'action, la structure sur les hommes, le nombre sur le territoire* »[902].

À cela, quatre autres mesures peuvent être ajoutées comme ayant eu une incidence directe et immédiate sur le poids et le rôle du député. D'abord, la publicité des débats et la transparence des travaux préparatoires à l'élaboration de la loi se sont fortement développées. Ainsi, par exemple, les auditions du rapporteur de la commission sont ouvertes à l'ensemble des commissaires, et les comptes rendus des réunions font figurer depuis octobre 2009 le nom

898 « *La règle primordiale de notre procédure parlementaire est qu'aucune loi ne soit portée directement devant les Chambres ; elles statuent sur un rapport écrit présenté au nom d'une commission qui a procédé à un examen préalable. Même pour les projets ministériels, le texte mis en discussion est le texte de la commission qui, parfois, n'a plus rien de commun avec le texte préparé par le ministre* », *in* BLUM L., *La réforme gouvernementale*, Bernard Grasset, 1936.

899 Erwan Binet (SRC) *in* « Cazeneuve défend son projet de loi sur l'immigration », *LCP.fr*, 1er juillet 2015.

900 « "Nous allons entamer une réécriture complète du projet de loi de santé" : Alain Milon », *Lequotidiendumedecin.fr*, 21 juillet 2015.

901 « Le projet de loi sur la transition énergétique, réécrit par le Sénat est inacceptable », *Euractiv.fr*, 9 février 2015.

902 « Le Sénat réécrit pour la 2e fois le projet de loi sur les compétences des collectivités », *Paris-Normandie.fr*, 2 juin 2015.

BY-NC-ND

des commissaires présents ou excusés aux travaux. Ensuite, la résolution n° 292 du 27 mai 2009 a introduit à l'art. 42 RAN une retenue financière de 25 % sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction à l'encontre de chaque député absent plus de deux fois par mois. En outre, la législation organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député s'applique depuis avril 2017. Enfin, les élections législatives de juin 2017 ont porté une nouvelle génération d'élus soucieuse de participer activement aux travaux en commission. Ainsi, l'assiduité, déjà en hausse après la révision de 2008, s'est renforcée à partir de 2017.

D'une façon générale, donc, la Constitution offre au député un ensemble de moyens pour être un acteur de premier plan, en commission, à égalité avec le Gouvernement. Cependant, la réécriture de l'art. 42 ne peut se résumer, comme le prétend Jean-François Copé (UMP), en une « *révolution* »[903]. Car, s'il affirme à juste titre qu'« *auparavant, l'examen du texte en commission était un "galop d'essai" ; il devient une étape décisive du travail parlementaire* »[904], il ne s'agit pourtant que d'une « *évolution sans révolution* »[905] : une évolution juridique, politique et parlementaire limitée par la logique majoritaire et les instruments du parlementarisme rationalisé.

§ 2 - Une procédure garantissant des délais d'examen minimums pour le député

Pour connaître les tenants et les aboutissants d'un texte de loi, il est indispensable que le député dispose d'un temps relativement long pour examiner le texte, ne serait-ce que pour s'assurer de cette « harmonie » avec l'opinion décrite par Joseph Barthélémy. À cette fin, la Constitution encadre les délais d'examen (**A**) et s'assure de garanties *a minima* lorsque les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont à l'œuvre (**B**).

A - Le temps alloué au député : entre délai de réflexion et lenteur législative

La majeure partie de l'activité parlementaire se déroule au sein des commissions parlementaires où « *tombent les partis pris et s'accompli*[t] *un travail technique de qualité* »[906]. Là, le député y « *acquièr*[t] *la connaissance des problèmes* ; [ainsi que] *le goût et le désir de*

903 COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 210.

904 *Ibid*., p. 211.

905 TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », in *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 203.

906 PRÉLOT M., *Droit parlementaire...*, *op. cit.*, Fasc. II, p. 102.

BY-NC-ND

les suivre »[907]. Il reçoit et auditionne utilement les ministres compétents, les hauts fonctionnaires des services d'administration centrale, les milieux socio-professionnels ou associatifs intéressés, ainsi que des personnalités qualifiées afin qu'ils expriment leur opinion et donnent leur vision sur le texte soumis à la commission. La commission permanente devient ainsi une structure technique[908] et spécialisée au service politique du député. Grâce à elle, il va pouvoir bénéficier d'un poids politique de première importance.

Mais pour mener à bien son action, il est nécessaire que la procédure octroie au député un temps pour la réflexion. Or, il peut être constaté, avec l'ensemble des parlementaires, que le temps est une richesse qui leur fait défaut. Il s'agit d'ailleurs d'une préoccupation ancienne. Déjà en 1976, le député centriste Pierre Bernard-Reymond proposait que le Parlement dispose d'un temps long nécessaire à l'étude des textes de l'Exécutif. Pour lui, « *l'essentiel des difficultés tient au fait que le délai qui s'écoule entre le dépôt d'un texte par le Gouvernement et son inscription à l'ordre du jour est manifestement insuffisant.* (...) *Outre qu'il dispose de moyens humains et matériels importants, le pouvoir exécutif consacre de longs mois à la préparation de ses projets. Il est dès lors anormal qu'une procédure accélérée soit imposée aux assemblées élues pour l'examen et le vote de ces textes* »[909].

Le manque de considération dont le parlementaire fait l'objet est une résurgence du parlementarisme rationalisé. Aussi, dans l'optique de revaloriser la fonction de parlementaire, le *Comité Balladur* suggéra d'établir un délai minimum avant l'examen du texte en séance plénière. En cohérence avec la redéfinition du rôle de pivot des commissions parlementaires, sa « Proposition n° 38 » fixa à deux mois le délai d'examen avant la séance publique, devant la première assemblée saisie, et à un mois le délai pour la seconde assemblée saisie. Néanmoins, le projet de loi présenté par le Gouvernement se montra moins ouvert à la réelle avancée que représentait la proposition du *Comité*, puisqu'il ramena respectivement les délais à un mois et quinze jours.

Au cours des débats parlementaires, nombreux ont été les parlementaires, députés et sénateurs, à regretter la rigidité dont faisait preuve le projet de loi constitutionnelle. Aussi, ont-

907 BARTHÉLÉMY J., *op. cit.*, p. 56.

908 TÜRK P., Thèse *cit.*, pp. 183-228.

909 Prop. de loi constit. tendant à modifier les articles 45 et 46 de la Constitution, 5e Lég., n° 2276, *Ass. Nat.*, 11 mai 1976.

BY-NC-ND

ils amendé[910] le texte pour revenir aux délais évoqués par le *Comité*. Lors de la première lecture, faisant preuve de compromis entre la version du *Comité* et celle du Gouvernement, le député UMP et rapporteur du texte Jean-Luc Warsmann proposa de faire passer le premier délai de quatre à six semaines, puis pour le second de quinze jours à trois semaines[911]. L'enjeu est là, « *il convient à la fois de permettre à la commission d'établir un texte satisfaisant, ce qui requiert un examen approfondi du projet ou de la proposition de loi, mais aussi de ne pas interdire au Gouvernement et à l'ensemble des députés, opposition comprise, de se fonder sur le nouveau texte, issu des travaux de la commission, pour arrêter leur position avant la séance publique* termine ante quem »[912]. Toutefois, ce compromis ne satisfit pas le Sénat qui devait se contenter de la moitié du temps d'examen attribué à l'Assemblée nationale. Aussi, sur la base des précédents où le texte transmis était radicalement différent du texte initial, le sénateur socialiste Bernard Frimat proposa de faire passer le second délai d'examen de trois à cinq semaines[913]. De même, le rapporteur Jean-Jacques Hyest (UMP) se prononça pour des délais d'examen de huit semaines devant la première assemblée saisie et de cinq semaines devant la seconde assemblée saisie. Il considérait que ces délais, « *même allongés par le député, paraiss*[aient] *trop courts* »[914], en particulier pour la seconde assemblée saisie. « *Celle-ci ne disposerait que de trois semaines entre la transmission et l'examen en séance publique : trois semaines pour que la commission organise les auditions, établisse le rapport et élabore le texte qu'elle présentera. Ni le Gouvernement ni les parlementaires n'auront alors le temps de faire part de leurs observations et de préparer les amendements* »[915]. Au cours de la seconde lecture, députés et sénateurs se mirent d'accord sur la proposition de Jean-Luc Warsmann : un délai de six semaines serait garanti devant la première assemblée saisie, et un délai de quatre semaines le serait devant la seconde.

La nouvelle procédure prévoit ainsi que la discussion du texte en séance, en première lecture, ne peut s'engager, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de

910 Voir nota., à l'Assemblée nationale, les amdts déposés sur le texte n° 820 (*préc.*) : les amdts n° 303 et 335 de Jean-Yves Le Bouillonnec et du groupe socialiste ; et au Sénat, les amdts déposés sur le texte n° 365 : le s/amdt n° 470 rect. de Bernard Frimat et du groupe socialiste, et le 403 de Nicole Borvo Cohen-Seat et du groupe communiste.

911 Amdt n° 68 déposé sur le texte n° 820, *préc*.

912 Jean-Luc Warsmann *in* Rapport WARSMANN, *op. cit*., p. 311.

913 Amdt n° 471 déposé sur le texte n° 365.

914 Sénat, séance du 23 juin 2008, p. 3243.

915 *Ibid*.

BY-NC-ND

six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir devant la seconde assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission[916].

Pour la première fois, la Constitution institue des « *délais incompressibles* »[917] entre le dépôt d'un texte et son examen en séance. Cela signifie que le député s'inscrit dans une procédure législative dont les délais constitutionnels assurent un examen suffisant en commission à l'ensemble des acteurs (Gouvernement, élus de la majorité et de l'opposition, commissions saisies pour avis) avant la séance.

De l'aveu même de Jean-Jacques Urvoas (SRC), « *les changements de 2008-2009 ont été positifs* »[918] puisqu'ils permettent « *aux parlementaires de bénéficier d'un temps suffisant pour s'imprégner du texte et d'évaluer de manière approfondie ses conséquences* »[919]. « *Hélas,* reconnaît-il, *la pratique démontre que ce délai ne profite qu'au rapporteur de la commission et donc exclusivement à la majorité* »,[920] car « *si les auditions auxquelles il procède sont nécessairement ouvertes à tous les commissaires, l'opposition ne découvre ses amendements qu'à l'ouverture de la commission* (...) *Dans ces conditions, c'est l'esprit même de la réforme constitutionnelle qui s'en trouve trahi* »[921]. Malgré cela, l'évolution est positive. Chaque parlementaire peut approfondir son étude des dossiers, sa place et son rôle en sont renforcés. La séance publique bénéficie aussi de ces délais minimums : la discussion est plus riche et le texte est mieux pensé, mieux réfléchi.

Toutefois, la crainte émise par Pauline Türk[922], en ce que les délais minimums viendraient rigidifier la procédure législative, semble se révéler exacte. Si tous les acteurs sont bénéficiaires de ces délais, les gouvernements, quelles que soient leurs orientations politiques, se montrent des plus critiques. Chaque exécutif voit dans ces délais constitutionnels, non un délai de réflexion et d'examen, mais une entrave à la mise en œuvre du programme politique pour lequel il a été élu. C'est pourquoi hier, le projet de réforme prévoyait un délai d'examen

916 Ces délais ne sont toutefois pas applicables aux lois constitutionnelles, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

917 VANDENDRIESSCHE X., « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G* 2008, I, 174, § 20, p. 43.

918 URVOAS J-J., *art. cit.*, p. 27.

919 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 129.

920 *Ibid*.

921 *Ibid*.

922 TÜRK P., Thèse *cit.*, § 120, p. 106.

BY-NC-ND

minimum en commission d'un mois devant la première assemble saisie et de quinze jours devant la seconde assemblée saisie. C'est pourquoi aujourd'hui, l'Exécutif s'exaspère de la lenteur de la procédure législative retardant à ses yeux les résultats tangibles attendus par l'opinion publique. En 2015, le Président de la République François Hollande s'est ainsi plaint à plusieurs reprises de cette lenteur législative : « *Le sujet qui me frappe le plus, c'est la lenteur du Parlement, car notre système parlementaire est hérité du XIX*e *et du XX*e *siècle.* (...) *Quand on prend une décision et qu'elle met six mois, un an pour être votée, il y a des gens qui disent : "Moi, je ne peux plus attendre, je ne peux pas attendre"* »[923]. Or, dit-il, « *ce qui est attendu par les gens, je crois, c'est que ça aille vite* »[924]. Pour sa part, le Premier ministre Manuel Valls a fait remarquer qu'« *on parle depuis un an de la loi sur la transition énergétique, la loi NOTRe (sur la nouvelle organisation territoriale), la loi sur la réforme du droit d'asile, et on va seulement les faire voter maintenant* »[925]. Le Président Emmanuel Macron partage leurs critiques. Le projet de loi constitutionnelle présenté en mai 2018 entend d'ailleurs réduire ces délais pour accélérer la procédure parlementaire afin de « *rendre nos institutions plus efficaces pour répondre aux enjeux contemporains* »[926]. À cette fin, le projet de révision propose de *« revisiter un certain nombre de procédures* » pour « *utiliser de la manière la plus efficace le temps parlementaire pour répondre aux attentes des citoyens* »[927].

En fin de compte, l'Exécutif reproche moins au parlementaire qu'à la Constitution les délais de procédure qui « *ne sont plus du tout adaptés au monde* »[928]. Toutefois, s'ils ne sont, aux yeux du Président, plus adaptés à ce monde, ces délais permettent au député de jouer un rôle essentiel dans la fabrique de la loi. C'est par eux qu'il bénéficie « *d'un temps suffisant pour s'imprégner du projet de loi et évaluer de manière assez approfondie ses conséquences* »[929]. En conséquence, malgré la lenteur apparente, il y a lieu de protéger ces délais face à l'appétence du Gouvernement.

---

923 Extrait de l'émission « Le Supplément », Émission Spéciale avec François Hollande, *Canal+*, 19 avril 2015, 71 min 28.

924 « Hollande et Valls exaspérés par la lenteur des procédures législatives », *LeMonde.fr*, 20 juin 2015.

925 « La lenteur législative exaspère le gouvernement », *Le Parisien*, 8 juillet 2015.

926 Exposé des motifs *in* Projet de loi constit. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 911, *Ass. Nat.*, 9 mai 2018.

927 *Ibid*.

928 « Hollande et Valls exaspérés par la lenteur des procédures législatives », *art. cit.*

929 URVOAS J-J., *art cit*., p. 26 ; URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 129.

BY-NC-ND

B - Une procédure raccourcie face à l'empressement de l'Exécutif

Il faut en convenir, les améliorations portées par le constituant en 2008 n'ont pas réellement changé le rapport de force entre le Gouvernement et le Parlement : non par un manque de cadre juridique, au motif que les dispositions constitutionnelles ont évolué en atténuant le parlementarisme rationalisé et en faisant entrer le député dans une modernité institutionnelle ; mais par un manque de volontarisme et de changement de pratiques de la part du Gouvernement et de sa majorité. D'ailleurs, l'une de ces manifestations réside dans la non observation par le Gouvernement des règles du jeu relatives à la procédure législative. En effet, malgré le rôle essentiel joué par les délais de la procédure législative, le Gouvernement dispose de par la Constitution, de moyens lui permettant de réduire la procédure d'examen du texte, afin de satisfaire, selon ces dires, les nombreuses attentes « des gens ». Quatre moyens sont mis à sa disposition.

Le premier de ces moyens est le temps législatif programmé[930]. Résurgence d'une procédure supprimée en 1969[931], cette procédure consiste à « *la fixation par la conférence des présidents d'une durée programmée d'examen des textes, à l'issue de laquelle la discussion sera close* »[932]. La compétence revient donc à la Conférence des présidents. Cependant, la Conférence étant, par sa composition politique, acquise au Gouvernement, l'initiative ne lui revient pas directement : elle est téléguidée par l'Exécutif. Là, le Gouvernement va convenir avec sa majorité de la pertinence et de la durée programmée de cette procédure sur un texte dont il estime que l'opposition ou une partie de sa majorité tenteront de jouer les prolongations. Au cours de ce temps, crédité à chaque groupe selon son importance numérique, et en fonction de la stratégie d'intervention définie par le groupe, l'élu est assuré de prendre la parole sur les amendements et articles du texte. Seulement, dès l'instant où le temps accordé au groupe est épuisé, le député ne peut plus prendre la parole. L'on revient au temps de la guillotine, sauf que des « *têtes ne sont pas coupées, mais la parole, si* »[933]. Aussi, les dispositions du texte qui restent en discussion sont soumises au vote sans débat. La nouvelle procédure législative se veut donc simplifiée avec le retour du « temps couperet », ce qui en fait l'objet de mécontentement parlementaire. La députée socialiste Sandrine Mazetier a ainsi déploré, au

930 Voir nota. De Montis A., Thèse *cit*., pp. 467-525 ; Portelli H., « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 75-79 ; Calmes-Brunet S., « Le temps du débat législatif », *CRDF* (10), 2012, pp. 93-94 ; Jan P., *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2010, pp. 135-137.

931 Benetti J., « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions* (3), 2013, p. 374.

932 Exposé des motifs *in* Projet de loi constit. n° 820, *préc*., p. 8 ; art. 49 RAN.

933 Urvoas J-J. et Alexandre M., *op. cit.*, p. 163.

BY-NC-ND

cours du débat sur le projet de loi sur l'immigration, que « *le "temps guillotine" ne nous permet pas de développer tous les aspects négatifs de ce texte !* »[934]. « *Nous ne disposons que de 30 h pour examiner la centaine d'articles et les 500 amendements au projet de loi* [; or,] *seules 11 h sont réservées au groupe* [d'opposition]*, c'est très court pour démontrer l'anti-constitutionnalité du texte et présenter nos 130 amendements* »[935]. Ainsi, le député voit dans le temps législatif programmé un rempart gouvernemental à l'effectivité de son nouveau rôle constitutionnel et de la place politique qui doit aller de pair.

Le second moyen permettant à l'Exécutif de raccourcir la procédure législative est le « vote bloqué »[936]. Prévu à l'art. 44 al. 3 C°, il permet au Gouvernement de demander à l'assemblée de se prononcer par un vote unique sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. En clair, le député est amené à accepter ou rejeter le texte tel que voulu et corrigé par le Gouvernement. L'idée qui sous-tend l'utilisation de cette disposition est double. D'une part, elle permet à l'Exécutif et à sa majorité de museler l'élu appartenant à l'opposition. C'est à cette fin que le Gouvernement de François Fillon en 2010 y a eu recours pour faire adopter la réforme des retraites contre l'opposition sénatoriale[937]. En outre, elle constitue un rappel à l'ordre à l'égard de la majorité, et plus particulièrement de ses frondeurs. En effet, l'utilisation de cet article est un avertissement aux membres de la majorité qui seraient tentés de porter des modifications au texte non souhaitées par l'Exécutif. Le vote bloqué vise donc à renforcer la discipline partisane au sein de la majorité comme en atteste l'utilisation faite par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, le 26 novembre 2013, sur le projet de loi sur les retraites[938]. D'autre part, cette disposition permet à l'Exécutif de gagner du temps : en exigeant de l'élu qu'il ne vote qu'une seule fois, les débats n'ont plus l'occasion de s'éterniser amendement par amendement et article par article. En conséquence, le vote bloqué permet – surtout – au Gouvernement de discipliner sa majorité et d'accélérer la procédure législative afin de mettre en œuvre plus rapidement sa politique au bénéfice « des gens », mais au détriment de la démocratie, des débats parlementaires et des autres députés de la majorité comme de l'opposition.

934 « Fin d'examen du projet de loi Besson sur l'immigration », *LeMonde.fr*, 7 octobre 2010.
935 « Le projet de loi Besson va plus loin dans l'arbitraire », *LeFigaro.fr*, 27 septembre 2010.
936 De Nantois C., Thèse *cit*., pp. 435-442.
937 « Au fait, c'est quoi un vote bloqué ? », *LeMonde.fr*, 26 novembre 2013.
938 *Ibid*.

BY-NC-ND

Le troisième moyen mis à sa disposition est l'engagement de sa responsabilité. L'art. 49 al. 3 C°[939] est une procédure qui, à l'origine, ne vient à s'appliquer qu'en l'absence de majorité gouvernementale. Il permet au Premier ministre d'imposer son autorité face à une majorité dispersée. D'ailleurs, entre 1958 et 2006, les 82 usages de cet article l'ont été sur ce fondement et dernièrement lors de la loi travail dite « El Khomri »[940]. Depuis, une nouvelle raison a justifié le recours à l'art. 49 al. 3 : le gain de temps. C'est ainsi que le Premier ministre Manuel Valls justifia par trois fois son usage en 2015 sur le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. En février, il avoua au journal télévisé : « *Croyez-vous un seul instant que je vais perdre du temps avec ceux qui ont d'autres objectifs qui n'ont rien à voir avec l'intérêt général ?* (...) *Ma tâche, ma mission, celle que m'assigne le Président de la République, c'est de réformer le pays, c'est d'avancer et c'est ce qui se passe ce soir. Chacun peut comprendre ma très grande détermination à poursuivre les réformes parce qu'il en va tout simplement de l'intérêt du pays, et c'est ce que les Français attendent : que le Gouvernement agisse, ne perde pas du temps dans des débats stériles* »[941]. En juin, pour la deuxième fois, il confia : « *Ce n'est pas un acte d'autorité, c'est un acte d'efficacité pour l'économie et pour les entreprises françaises. La loi Macron va libérer notre économie, donner un coup de jeune à nos entreprises. C'est la raison pour laquelle il faut qu'elle s'applique vite. C'est la raison pour laquelle j'engage l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, j'engage ma responsabilité sur ce texte* »[942]. Il fit de même en juillet : « *C'est en cohérence, par souci d'efficacité et de rapidité, que j'ai renouvelé cet engagement* »[943]. L'engagement de responsabilité est à l'image d'un ultimatum : l'art. 49 al. 3 a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte sur lequel il porte. Si aucune motion de censure n'est déposée dans les 24 h ou si elle n'est pas adoptée, alors le texte est considéré comme adopté. Il paraît donc clair que le Gouvernement use de l'art. 49 al. 3 afin de raccourcir une procédure législative qu'il juge trop lente pour l'application des politiques supposées attendues par les Français et l'intérêt général. Sauf que le recours à ce « *bulldozer* »[944] est déploré par Véronique Besse (NI) : « *une fois encore, le gouvernement a préféré nier l'utilité de l'Assemblée nationale en faisant usage du 49 al. 3* »[945].

939 De Nantois C., Thèse *cit*., pp. 442-452.

940 « Loi travail : le Gouvernement a une troisième fois recours au 49.3 », *LeMonde.fr*, 21 juillet 2016.

941 Extrait du « JT 20 heures », *TF1*, 17 février 2015, 10 min 08.

942 « L'article 49.3 : comment ça marche ? », *Gouvernement.fr*, 16 juin 2015.

943 « Loi Macron : Valls annonce un troisième 49.3 », *LCP.fr*, 9 juillet 2015.

944 Qualifié ainsi par l'ancien Premier ministre et sénateur Jean-Pierre Raffarin (LR), *in* « Question d'info », *LCP*, 18 février 2015.

945 Site internet de Véronique Besse, « Loi Macron adoptée : au cimetière des lois inutiles », 10 juillet 2015.

BY-NC-ND

L'élue se sent « *contournée et méprisée* »[946], quand son collègue socialiste Pascal Cherki y voit un moyen « *pour faire avaler une mesure qui pose problème* »[947]. Le musellement du député, alors que les enjeux sont importants, est ce que regrette également Jean-Frédéric Poisson (LR) : « *Notre assemblée ne débattra donc pas de la destruction des professions judiciaires, pas plus que de la destruction des autos-écoles artisanales, ni de la liberté des salariés sollicités le dimanche, ni de l'activité des agriculteurs, et encore moins des pouvoirs exorbitants donnés à l'Autorité de la concurrence. Ceci pour ne citer que quelques-uns des innombrables sujets traités par cette loi pochette surprise* »[948]. En somme, « *le 49.3 est une brutalité. Le 49.3 est un déni de démocratie. Le 49.3 est une manière de freiner ou d'empêcher le débat parlementaire* »[949]. Le sentiment de mépris est d'autant plus grand chez le jeune député qui voit le symbole de la démocratie française s'ébranler sous ses pieds ; de même chez le député expérimenté qui, tout en soutenant le bien-fondé du texte, souhaitait intervenir et attirer l'attention de ses collègues et du Gouvernement sur une question juridique précise du projet de loi. Or, le recours à l'art. 49 al. 3 a mis un terme à ses prétentions. C'est ainsi que, au moment du deuxième usage de cet article, Hugues Fourage (SRC) a pu déclarer au sujet des frondeurs, source de l'empressement gouvernemental : le 49.3, « *ils en sont la cause, nous en subissons les conséquences !* »[950].

L'Exécutif peut enfin recourir à l'urgence, rebaptisée depuis 2008 « procédure accélérée »[951]. Le Gouvernement réduit alors l'examen d'un texte à une seule lecture devant chaque chambre. Depuis 2008, les conférences des présidents des deux assemblées peuvent conjointement s'y opposer. Dans les faits, ce « *correctif utile* »[952] n'a que peu d'existence pratique au regard de « *l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire* »[953] ayant cours sous la V^e^. Il est en effet difficilement imaginable qu'un député de la majorité membre de la conférence s'oppose à l'accélération voulue par son Gouvernement. À défaut, il ne fait nul doute que le député sera l'objet de mesures de rétorsion tant de la part de son groupe parlementaire

946 *Ibid*., « Déni de démocratie, ça suffit ! », 18 juin 2015.

947 « Recours au 49.3 : hostilités ouvertes entre députés socialistes », *LePoint.fr*, 16 juin 2015.

948 Site internet de Jean-Frédéric Poisson, « Loi Macron et 49-3 : la gauche passe de l'autorité à l'autoritarisme », 16 juin 2015.

949 Propos de François Hollande, alors Premier secrétaire du PS et député de Corrèze, du 9 février 2006, fustigeant l'usage du 49 al. 3 par le Gouvernement Villepin.

950 « Recours au 49.3 : hostilités ouvertes entre députés socialistes », *art. cit.*

951 CALMES-BRUNET S., *art. cit*., pp. 87-88.

952 HYEST J-J., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e^ République », n° 387, *Sénat*, 11 juin 2008, p. 141.

953 Exposé des motifs *in* Projet de loi constit. n° 820, *préc*., p. 11.

BY-NC-ND

que de son parti politique. Preuve en est l'agacement du député face à l'augmentation du nombre de procédures accélérées. La faute revient au Gouvernement qui, soucieux d'agir dans les domaines politique, social et économique pour retrouver la confiance de l'opinion et « *se conformer au temps médiatique* »[954], déclare l'urgence sans motif urgent sur une bonne part de ses projets de loi ; ce que le professeur Jean-Philippe Derosier appelle « *la crise de l'urgence* »[955]. Le député Patrick Braouezec (GDR) déplore cette situation : « *Ne nous méprenons pas, l'urgence est aujourd'hui dévoyée de son fondement. Quelques chiffres pour étayer mon propos : en cinq ans, entre 2002 et 2007, les Gouvernements Raffarin et Villepin ont déclaré l'urgence 59 fois ! La situation était-elle si grave ?* »[956]. Or, les effets de la surexploitation de la procédure d'urgence sont néfastes pour le député et la démocratie. Il poursuit : « *Le recours systématique à l'urgence annihile les principes inhérents au débat et réduit les parlementaires à des machines à voter. C'est inadmissible ! Le recours à l'urgence n'a pourtant de sens que s'il est exceptionnel. Comme pour l'impôt, trop d'urgence tue... la solennité ! Mais cela tue aussi le travail parlementaire* »[957]. Ainsi réduit en simple « enregistreur », le jeune député est loin des idéaux qui l'ont porté à la dignité parlementaire. S'il s'attendait à moderniser la pratique politique et parlementaire, force est d'admettre avec Jean-Jacques Urvoas (SRC) que « *le Gouvernement ne joue pas le jeu – je ne parle pas uniquement de celui-ci, car il en allait de même dans le passé* (...) *Demain, il pourra procéder de la même manière et déclarer l'urgence sur la majorité des projets de loi* »[958]. Les faits lui ont d'ailleurs donné raison. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC) a ainsi pu noter que « *les cadences imposées sont devenues intenables. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Si l'on s'en tient aux deux premières années, la procédure accélérée a été engagée 23 fois sous la 12e législature, 57 fois sous la 13e et 110 fois sous la 14e législature !* »[959]. La situation n'a guère changé avec l'élection de Emmanuel Macron. En effet, à compter de son élection, tous les projets de loi déposés entre le 21 juin 2017 et le 30 septembre 2018, soit 48, ont été présentés en procédure accélérée, préjudiciant ainsi le travail parlementaire et l'établissement d'un véritable dialogue entre le Gouvernement et la représentation nationale.

954 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 160.

955 DEROSIER J-P, « Urgence de crise ou crise de l'urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions* (3), 2013, p. 368.

956 Ass. Nat., 2e séance du 9 juillet 2008, p. 4481.

957 *Ibid*.

958 *Ibid.*

959 BARTOLONE C., Conférence de presse, 8 octobre 2014.

BY-NC-ND

À l'aune de ces quatre mécanismes du parlementarisme rationalisé, un même bilan s'impose : la pratique politique a entraîné une évolution de leur utilisation. Elle n'est plus – ou moins – justifiée pour discipliner une majorité récalcitrante, mais pour accélérer la procédure et le travail parlementaire afin de gagner du temps et répondre tant que faire se peut aux attentes des Français. À la contrainte politique s'est donc substituée la contrainte temporelle, sous-tendue par la contrainte de l'opinion et des médias. Or, une telle évolution est de moins en moins acceptée. Nombreux sont, en effet, les parlementaires à faire part de leur exaspération contre ce mépris gouvernemental. Paradoxalement, nombreux sont aussi les Français à contester cette dérive synonyme de passage en force et qui assèche le débat démocratique.

Une question se pose alors : faut-il supprimer ces mécanismes, et notamment l'art. 49 al. 3 C° ? Cette interrogation revient fréquemment depuis le début de la V^e^ République. Néanmoins, il semble essentiel de les maintenir en l'état[960] ne serait-ce que pour garantir l'équilibre des pouvoirs. « *Un régime parlementaire a besoin d'armes ou d'outils permettant à la discussion parlementaire de se dérouler de manière rationnelle et raisonnable* »[961]. En revanche, la pratique politique qui en est faite doit être repensée. Dans cette perspective, il est important de revenir à l'esprit du texte. Il est, par exemple, regrettable que lors du projet de loi « El Khomri », le Gouvernement ait annoncé l'utilisation de l'art. 49 al. 3 avant même que la discussion ne commence au Parlement. Un tel usage, inédit depuis 1958, ne devrait pas être réitéré pour la sincérité et le bon déroulement du débat démocratique. Cela permettrait aussi au député de pleinement s'impliquer dans le processus d'élaboration de la loi.

Section 2 - L'implication du député dans le processus d'élaboration de la loi

En tant que parlementaire, le rôle premier qui échoit au député est celui consistant à élaborer la loi. Pour ce faire, il peut soit agir individuellement (**§ 1**), soit avoir recours à des avis et collaborateurs extérieurs à l'Assemblée nationale (**§ 2**).

960 *Contra* : par ex., De Nantois C., Thèse *cit*., pp. 441-442 pour l'aménagement du vote bloqué ; pp. 451-452 pour la limitation de l'art. 49 al. 3 C°.

961 Dominique Rousseau *in* Extrait de l'émission « Europe nuit », *Europe1.fr*, 15 décembre 2016, 6 min 18 : <*www.europe1.fr/emissions/l-invite-d-europe-1-nuit/dominique-rousseau-supprimer-le-493-sur-un-coup-de-tete-est-grave-2927831*>.

BY-NC-ND

§ 1 - Une implication individuelle encadrée

Étant chargé d'élaborer la loi, le député dispose d'un large droit d'initiative législative (**A**), même si celui-ci est triplement encadré (**B**).

A - Le droit d'initiative législative du député

« *L'initiative (de* initium, *commencement) est l'imagination première de ce que deviendra la loi : c'est le droit de soumettre aux Chambres un texte qui, s'il est revêtu de leur approbation, deviendra loi* »[962]. Depuis la Charte constitutionnelle de 1830[963], le député exerce son droit d'initiative en tout domaine. Comme le notent Jules Poudra et Eugène Pierre dans leur *Traité de droit parlementaire*, « *le droit d'initiative du député n'est limité ni par la constitution ni par le règlement ; il peut donc s'exercer en toute matière, tant qu'il ne porte pas atteinte aux lois constitutionnelles* »[964]. La Constitution du 4 octobre 1958 ne fait pas exception à l'histoire constitutionnelle puisque l'initiative est encore formulée dans l'art. 39 al. 1 : « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ». Elle est donc partagée entre le Premier ministre et les membres de chaque Chambre, ces derniers pouvant agir individuellement.

Cette liberté individuelle du député se traduit d'abord par le dépôt de propositions de loi. Là, le député a « *le pouvoir de faire naître une question nouvelle* »[965]. Il s'agit pour le député d'un outil lui permettant de faire avancer ses idées à l'échelle nationale. Les relevés statistiques de l'Assemblée nationale en témoignent, leur nombre est relativement élevé. Chaque année, les députés déposent plusieurs centaines de propositions. Elles ont ainsi été de 272 pour la session 2013-2014, et de 297 pour les sessions 2014-2015 et 2015-2016 qui ont suivi ; soit un total de 1689 propositions de loi déposées pour la 14e législature[966]. Ces chiffres importants révèlent que le député n'est pas à la traîne dans le dépôt de textes législatifs. Deux raisons semblent justifier cet état de fait. L'une réside dans la nouvelle organisation de l'ordre du jour issue de l'art. 48 C°. La répartition des semaines de séances selon un rythme de deux semaines gouvernementales suivies de deux semaines parlementaires, ainsi qu'une journée de séance par

962 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 731.

963 Pour une approche historique, voyez PIERRE E., *Traité de droit politique*..., *op. cit.*, § 58, p. 59 ; POUDRA J. et PIERRE E., *Traité pratique de droit parlementaire*, *op. cit.*, §§ 29-39, p. 17 et suiv.

964 POUDRA J. et PIERRE E., *op. cit.*, § 962, p. 488.

965 PIERRE E., *op. cit.*, § 696, p. 734.

966 *<www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>*.

BY-NC-ND

mois selon un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires, tendent à impliquer le député dans l'initiative puis l'élaboration de la loi. L'autre réside dans l'absence de quotas par élu, c'est à dire qu'un député dépose autant de propositions qu'il le souhaite.

Pourtant, il n'en reste pas moins que le député ne tire pas parti de cette faculté. Par exemple, sur l'année 2014-2015[967], près de 417 députés n'ont fait aucune proposition, quand le Président Bruno Le Roux (SRC) en a écrit 20 ou que le député des Français établis hors de France Frédéric Lefebvre (UMP) en a écrit 24. Sur les 160 auteurs de propositions, 87 en ont fait une, 51 en ont fait entre deux et quatre, et 22 en ont fait cinq et plus. Toutefois, nombreux sont les députés à compenser leur manque d'initiative en cosignant une proposition initiée par un collègue. Ainsi, Fernand Siré (UMP), qui n'a initié aucune proposition de loi, a cosigné 92 propositions de loi au cours de l'année référencée.

Outre l'absence de quotas, le député peut également reproduire sa proposition de loi quelque temps après sa première déposition à l'Assemblée. Lors de la crise agricole qui eut cours à l'été 2015, André Chassaigne (GDR) profita ainsi d'une conférence de presse pour annoncer son intention : « *La dernière fois que j'ai déposé une proposition de loi visant à encadrer les prix des produits alimentaires, c'était en 2011* (n° 3745). *Je vais la retravailler et la déposer à la rentrée. Je n'ai pas eu le temps de la faire plus tôt. J'aurais dû, afin d'actualiser l'exposé des motifs* »[968].

De surcroit, le député s'implique dans le processus d'élaboration de la loi par l'exercice du droit d'amendement qui « *est, en somme, un droit d'initiative* »[969]. Prévu à l'art. 44 C°, ce dernier constitue « *le corollaire du droit général d'initiative* »[970]. Son but n'est pas de faire naître une question nouvelle. Au contraire de la proposition, l'amendement « *ne peut se produire qu'à l'occasion d'une affaire dont la Chambre est déjà saisie* »[971]. C'est donc « *une initiative incidente et restreinte* »[972]. Par elle, le député vient supprimer, réécrire ou insérer une disposition au texte en discussion, en séance ou en commission, voire même en transformer le sens. Il vient donc imprimer sa marque dans le processus d'élaboration de la loi. Et force est de reconnaître que nombreux sont les textes faisant l'objet d'amendements. À dire vrai, leur

967 Synthèse générale de l'activité parlementaire sur les 12 derniers mois, clôturée au 12 août 2015 : <*www.nosdeputes.fr/synthesetri/9*> (consulté le 12 août 2015).

968 CHASSAIGNE A., Conférence de presse, 21 juillet 2015.

969 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit*., p. 733.

970 PIERRE E., *op. cit.*, § 696, p. 734.

971 *Ibid*.

972 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit*., p. 733.

BY-NC-ND

évolution est en progression constante si l'on observe les relevés statistiques de l'Assemblée entre 1958 à 2017. Ils sont passés de 4.564 amendements enregistrés sous la 1re législature, à 75.909 sous la 13e et 115.200 sous la 14e législature. Malgré la réforme de 2008, qui visait à faire diminuer le nombre d'amendements en séance publique en faisant du texte de la commission la base de discussion publique, la situation reste inchangée : on assiste à une propension à la hausse du nombre d'amendements. En effet, le député a gardé l'habitude – fâcheuse – de déposer en séance ses amendements rejetés en commission.

Ainsi le député use de ces deux mécanismes pour s'impliquer dans toutes les phases de la confection de la loi, de l'initiative au vote, en passant par les amendements. Mais comment interpréter cette propension du nombre de propositions et d'amendements à la hausse ?

Il faut bien comprendre que ces deux mécanismes permettent une véritable implication du député, que celui-ci appartienne à la majorité, à l'opposition ou s'il est non-inscrit.

Pour le député du groupe majoritaire, c'est tout d'abord un moyen de participer à la mise en œuvre du programme présidentiel, programme politique pour lequel il a été élu et reçu mandat. Alain Claeys (SRC) est ainsi à l'origine de la proposition de loi sur la fin de vie[973], en reprenant un engagement de François Hollande pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2012[974]. Mais pour le député de base, il s'agit surtout de faire « *l'expérience de la désinvolture et parfois de la brutalité qu'autorise ce régime à leur égard* »[975]. Quant au « frondeur », c'est l'occasion pour lui de marquer sa distance à l'égard de la ligne choisie par la majorité et le Gouvernement ; aussi sera-t-il l'auteur de nombreux amendements, notamment au cours de la discussion des projets de loi de finances et de financement de sécurité sociale. Le domaine fiscal s'avère, en effet, l'un des seuls véritables leviers d'action des députés « frondeurs », comme en atteste Laurent Baumel (SRC) : « *Début juillet 2013, nous avions rédigé une proposition pour instaurer la progressivité de la CSG. Nous voulions ainsi rendre du pouvoir d'achat aux couches populaires, contrecarrer les effets désastreux des hausses*

973 Prop. de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, 14e Lég., n° 2512, *Ass. Nat*., 21 janvier 2015.

974 HOLLANDE F., *Le Changement c'est maintenant...*, *op. cit*., « Engagement n° 21 », p. 18.

975 BAUMEL L., *op. cit.*, p. 49.

BY-NC-ND

d'impôts engagées et commencer à mettre en œuvre l'engagement de campagne n° 14 du Président de la République en faveur d'une grande réforme fiscale »[976]. Peine perdue...

À l'inverse, le député de l'opposition va intervenir en deux temps. Il usera dans un premier temps de son droit d'amendement pour, le plus souvent, supprimer ou vider de leur substance et, parfois, pour atténuer les dispositions du texte porté par la majorité et le Gouvernement. Mais, « *hélas, le jeune parlementaire comprendra vite que, sauf rare exception, aucun amendement de l'opposition n'est jamais adopté* »[977]. Dans un second temps, les propositions lui serviront à démontrer à l'opinion publique qu'il est source de propositions et d'un programme politique d'alternance, en vue des prochaines échéances électorales. Cela lui est rendu d'autant plus aisé depuis 2008 avec le nouveau partage de l'ordre du jour et la journée réservée aux groupes d'opposition ou minoritaire. C'est dans ce cas de figure que le Président du groupe LR Christian Jacob a pu déposer en 2015 une proposition de loi visant à supprimer les freins au développement des entreprises posés depuis 2012, au motif que « *depuis maintenant trois ans, le Gouvernement ne cesse de prendre des mesures dangereuses pour les entreprises. Cette politique absurde est particulièrement préoccupante* (...) *Les mesures mises en œuvre par François Hollande ont eu un impact désastreux sur l'emploi* (...) *C'est pourquoi l'objet de la proposition de loi est d'adopter des mesures d'urgence visant à lever les freins qui pèsent sur l'activité économique de nos entreprises* »[978]. Très clairement, Christian Jacob se positionne en rupture avec la politique menée jusque-là par l'Exécutif et présente la politique alternative qui serait celle de son groupe si l'opinion venait à lui confier les plus hautes responsabilités du pays.

Il en va d'une tout autre logique pour le député non-inscrit. Lui ne cherche ni à appliquer le programme politique de la majorité, ni à être dans l'opposition systématique. En revanche, il profite de sa situation de non rattachement pour inscrire son action dans une logique détachée des postures d'appareils et à contre-courant des politiques initiées par les députés groupés. Il cherche à se démarquer, à mettre en valeur sa spécificité, et souvent ses propositions sont innovantes. C'est ainsi que, suite à la loi n° 2015-29 redélimitant les régions, Nicolas Dupont-

976 *Ibid*.

977 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 170.

978 Prop. de loi, 14e Lég., n° 3030, *Ass. Nat*., 22 juillet 2015.

BY-NC-ND

Aignan a proposé de réduire le nombre de conseillers régionaux et uniformiser leurs indemnités[979] ; quand Véronique Besse a suggéré de supprimer la réserve parlementaire[980].

Mais plus encore, quel que soit son positionnement politique, le droit d'initiative est un moyen de communication politique pour le député, et ce pour au moins cinq raisons notables.

La première est qu'il s'agit pour lui d'un moyen d'interpeller les médias et l'opinion publique sur l'importance et les méfaits supposés du texte en débat. L'implication passera par un nombre élevé d'amendements afin de faire prolonger les débats ; la prolongation permettant d'amplifier cette interpellation. C'est ainsi qu'au cours de l'étude du projet de loi relatif au secteur de l'énergie[981], en 2006, ce ne sont pas moins de 137.665 amendements qui ont été déposés lors de la première lecture devant l'Assemblée, un record. Dans une moindre mesure, ce sont 9.201 amendements qui ont été déposés sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples homosexuels[982], sans pour autant diminuer l'intérêt de l'opinion sur cette question sociétale.

Il s'agit aussi pour le député de réagir à l'actualité et de rassurer le citoyen, au premier rang desquels celui de sa circonscription, notamment en répondant à son sentiment d'insécurité. En clair, il répond à l'émotion suscitée dans l'opinion par un fait divers. C'est ainsi qu'à la suite d'une recrudescence massive des vols subis par les professionnels de la filière trufficole, Julien Aubert (UMP) a proposé de renforcer les sanctions pour le vol de truffes[983] ; que la mort d'une fillette de 18 mois des suites de ses blessures après avoir été sauvagement mordue par un molosse de race American Staffordshire a donné lieu au dépôt d'une proposition de loi par Stéphane Demilly (UDI) visant à interdire ce type de chien[984] ; ou qu'à la suite des dernières élections, le taux d'abstention amène François De Rugy (EELV) à annoncer que « *personnellement, j'en ai un peu assez qu'à chaque élection on se lamente, on se mette à*

979 Prop. de loi, 14e Lég., n° 2955, *Ass. Nat*., 8 juillet 2015.
980 Prop. de loi, 14e Lég., n° 2827, *Ass. Nat.*, 1er juin 2015.
981 Projet de loi, 12e Lég., n° 3201, *Ass. Nat*., 28 juin 2006.
982 Projet de loi, 14e Lég., n° 344, *Ass. Nat.*, 7 novembre 2012.
983 Prop. de loi, 14e Lég., n° 1260, *Ass. Nat.*, 16 juillet 2013.
984 Prop. de loi, 13e Lég., n° 211, *Ass. Nat*., 27 septembre 2007.

BY-NC-ND

pleurer sur l'abstention et qu'on ne fasse rien. Je vais déposer une proposition de loi à l'Assemblée nationale avec mes collègues écologistes pour le vote obligatoire »[985].

Il permet également au député de se faire repérer par son groupe et son parti d'affiliation. Si la gestion d'un dossier lui est donnée, et qu'il la mène à bien, c'est à dire « *si le cheminement se déroule sans accrocs, si l'opposition est savamment contenue, si la majorité est finement cornaquée, si* [il] *a réussi à s'imposer grâce à un subtil mélange de compétence, de convivialité, de rouerie et de respect de tous, il peut espérer une reconnaissance* »[986] par ses pairs et son parti de « *son investissement*[, de] *son influence* »[987], sa « *combativité et parfois* [de son] *acharnement* »[988] ; ce qui lui ouvrira des perspectives au sein de son parti/groupe. De nouvelles responsabilités pourront lui être confiées : membre du bureau politique du parti, orateur principal spécialiste d'une question pour le groupe, rapporteur, président de commission... Il s'agira enfin d'un élément de poids pour étoffer son CV politique et, sur cette base, demander au parti le renouvellement du soutien financier en vue de sa réélection à la prochaine législative.

Il ne faut pas écarter non plus l'incidence que peut avoir le droit d'initiative sur le Gouvernement, notamment quand celui-ci fait suite à une mission parlementaire. Jean-François Copé (UMP) reconnaît en cela leur utilité pour le député de base du groupe majoritaire. « *Aujourd'hui, un député qui a l'audace de faire des propositions nouvelles en amont du débat public* (...) *peut peser nettement plus qu'avant sur l'avenir de son pays. Je l'ai bien vu avec les missions parlementaires que nous lançons au sein du groupe UMP tous les mardis. Certains parlementaires peu connus du grand public réussissent à faire parler d'eux, non pas à cause de leurs états d'âme ou de leurs critiques contre le gouvernement, mais bien grâce à des idées intelligentes, des solutions à des problèmes concrets qui touchent nos concitoyens* »[989]. Citant l'exemple de trois députés (Marie-Louise Fort sur la prévention et la répression de l'inceste ; André Flajolet et Jean-Frédéric Poisson sur les profanations de sépultures), il conclut : « *Ce travail, qui prouve l'implication des députés de la majorité au cœur de la vie des Français, a eu un très large écho dans les médias, sur Internet. Un ministre qui, à l'avenir, souhaitera travailler sur ce sujet ne pourra pas faire abstraction de ce rapport et de ses deux auteurs* »[990].

---

985 « Une proposition de loi contre l'abstention », *LeFigaro.fr*, 11 mars 2015 ; Prop. de loi, 14e Lég., n° 2661, *Ass. Nat*., 18 mars 2015.

986 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 79.

987 *Ibid*., p. 78.

988 *Ibid*., p. 79.

989 COPÉ J-F., *op. cit*., p. 201.

990 *Ibid*., p. 202.

BY-NC-ND

Enfin, le droit d'initiative participe à un savant mélange entre outil de communication politique et outil de satisfaction personnelle. Ce dernier résulte du fait que, à chaque loi, est accolé le nom de son initiateur. Or, cette simplification usuelle accentue l'orgueil de son auteur. Au cours d'une interview ou d'une simple réunion publique, le député pourra citer « sa » loi et promouvoir son action auprès de son auditoire. Il y montrera par la même occasion sa volonté politique à travers l'édiction de cette nouvelle règle de droit. La nomination des lois par leur auteur constitue une marque de postérité et chaque parlementaire est susceptible d'y être tenté. Mais pour accroître cette notoriété, le député va user de son action comme d'un outil de communication politique à l'égard de ses électeurs. Le novice et l'expérimenté adopteront un comportement identique : « *veiller à ce que les articles qui, dans la presse nationale, saluent son travail décisif soient relayés dans le quotidien régional lu dans sa circonscription. Sinon, il est probable, sauf rarissimes exceptions, vieilles affinités ou complicité entre l'intéressé et les dirigeants du journal, que personne n'en saura rien localement* »[991].

B - Un droit très encadré pour le député

Sous l'impulsion du général De Gaulle et de Michel Debré, le constituant de 1958 a souhaité mettre un terme à l'omnipotence parlementaire responsable des instabilités politiques sous les III^e^ et IV^e^ Républiques. Aussi, l'hégémonie parlementaire a laissé place à l'hégémonie gouvernementale et, avec elle, la marge de manœuvre du député s'est fortement restreinte.

Constitutionnellement d'abord, le domaine d'action du député est strictement limité par l'art. 34 C°. En revanche, le Gouvernement, qui dispose d'un droit d'initiative concurrent du député (art. 39), n'est en rien limité. En effet, « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* » (art. 37). Autrement dit, le Gouvernement est compétent pour toute matière qui ne relève pas du député. Mais plus encore, grâce à cette disposition, il peut « *prendre des mesures pourtant censées relever du domaine de la loi* »[992]. Il dispose ainsi d'une compétence générale puisque « *pour tous les autres domaines,* [il est] *seul maître par voie de décret ou d'arrêté, sans avoir à passer par les deux chambres* »[993]. Alors que le député ne dispose que d'une compétence d'attribution, visée principalement à l'art. 34. Cette différence de traitement, née en 1958, s'est renforcée en 2008 étant donné que le

991 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 79.
992 *Ibid*., p. 91.
993 *Ibid*.

BY-NC-ND

constituant est venu compléter le domaine de la loi[994]. L'image d'un député faiseur de loi en tout domaine est donc à nuancer, notamment aux yeux du néophyte.

Constitutionnellement, ensuite, avec le régime des irrecevabilités. Il en existe de deux sortes : les législatives[995] et les financières[996].

Selon l'art. 41 C°, une proposition de loi ou un amendement peut se voir opposer, au cours de la procédure législative, son irrecevabilité par le Gouvernement et, depuis 2008, le Président de l'Assemblée, si le texte ne relève pas du domaine de la loi. L'irrecevabilité n'est pas automatique, elle est facultative. Cela est attesté par le Conseil constitutionnel qui « *ne peut statuer que sur la seule question de savoir si ladite proposition ou ledit amendement est du domaine de la loi ou a un caractère réglementaire ; qu'il ne saurait donc, à aucun titre, se prononcer sur la conformité de ces textes à la Constitution, conformité qui ne pourrait faire l'objet de son appréciation que s'il en était saisi dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution* »[997]. Elle doit donc être actionnée par l'intervention du Gouvernement ou du président de la Chambre. Malgré ce récent ajout en 2008, cette procédure demeure très peu utilisée. Est-ce à dire pour autant que le député et l'Exécutif respectent leur champ d'action réciproque ? La réponse ne peut être que négative dans la mesure où de nombreuses lois contiennent des dispositions réglementaires. Et, si l'on ne dénombre que quarante applications de l'art. 41 C° à l'Assemblée nationale, la raison tient principalement au fait que les deux protagonistes y trouvent leur compte. Ils sont en quelque sorte complices de cette situation. En effet, le Gouvernement n'a pas à craindre un allongement des délais législatifs du fait de la suspension du débat jusqu'au rendu de la décision du Conseil constitutionnel. Quant au député, cela lui permet de passer outre la lenteur gouvernementale dans l'édiction des décrets d'application. Néanmoins, il est possible que cette faculté disparaisse puisque le projet de loi

994 Voir notamment l'art. 1er C° qui permet à la loi de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes non seulement aux mandats électoraux et fonctions électives, mais aussi aux responsabilités professionnelles et sociales ; l'art. 4 pour la garantie des expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ; et l'art. 34 qui s'est vu ajouter la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias, le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France, les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, les orientations pluriannuelles des finances publiques.

995 CAMBY J-P. et SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Montchrestien, 2011, pp. 92-93.

996 *Ibid*., pp. 95-100.

997 Décision n° 79-10 FNR du 26 avril 1979, cons. 5.

BY-NC-ND

constitutionnel (n° 911) envisage de *« rendre plus effectives les dispositions de l'article 41 de la Constitution* ». Dans cette perspective, l'irrecevabilité des propositions de loi ou des amendements qui méconnaissent le domaine législatif en introduisant dans la loi des dispositions de nature réglementaire sera systématiquement relevée. L'art. 3 du projet propose que « Les propositions de loi ou les amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui, hors le cas des lois de programmation, sont dépourvus de portée normative, et les amendements qui sont sans lien direct avec le texte déposé ou transmis en première lecture ne sont pas recevables ».

Toutefois, il est un domaine où toute intrusion est scrupuleusement respectée : il s'agit de « *l'impitoyable article 40* »[998]. Cet article prévoit que les propositions et amendements parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. À la différence de l'irrecevabilité législative, l'irrecevabilité financière d'un texte est automatique et préalable à son dépôt. Les Sages ont eu l'occasion de le rappeler, dans leur décision n° 2009-581 : « *le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité* [...] *des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment* »[999]. L'initiative du député est donc « *bridée par une règle constitutionnelle d'une brutale efficacité* »[1000] qui « *réalise une forme de "mise à l'abri constitutionnelle" des finances publiques vis-à-vis de l'initiative parlementaire* »[1001].

Mais ce carcan financier, hérité du parlementarisme rationalisé institué en 1958, est-il encore justifié ? Conforme à la tradition parlementaire anglaise[1002], cette procédure rompt avec

998 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 90.

999 Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 38.

1000 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 90.

1001 MÉHAIGNERIE P., « Rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale », 12e Lég., n° 3247, *Ass. Nat.*, 5 juillet 2006, p. 7.

1002 « *C'est en Angleterre un principe incontesté qu'aucun député ne peut prendre l'initiative et la responsabilité personnelle d'une ouverture de crédit. Sans cela, les membres du Parlement, harcelés par leurs électeurs, se trouveraient amenés à réclamer à chaque instant le concours de l'État pour toutes sortes de dépenses autres que celles d'intérêt général. Toute initiative est accordé aux représentants, exceptés celle-là. Les ministres*

BY-NC-ND

la pratique initiée sous la III[e] République où le droit d'initiative, n'étant pas limité, autorisait le député à être source de propositions portant ouverture de crédits, d'impôts ou d'emprunts[1003]. De nos jours, plusieurs voix s'élèvent parmi les parlementaires et au sein de la doctrine[1004] afin de retrouver cette faculté perdue et confisquée en 1958. Au cours des débats relatifs à la réforme constitutionnelle de 2008, la suppression de cette entrave constitutionnelle a été proposée par les groupes socialiste[1005], écologiste[1006] et communiste[1007]. Face à l'embarras des députés de la majorité, dont la marge de manœuvre était contrainte par la discipline partisane, l'indignation du socialiste Didier Migaud se fit plus intense : « *Comment pouvons-nous accepter cette autocensure, ne nous permettant même pas de débattre d'une question ?* (...) *Opposons-nous de bons arguments, disons plutôt que nous acceptons cette automutilation ou cette autocensure et ne parlons plus de la revalorisation du Parlement !* »[1008]. Quelques jours plus tôt, il appelait avec le centriste et homologue Président de la commission des finances au Sénat, Jean Arthuis, à la suppression de l'art. 40 C°[1009]. Que faut-il penser de ce positionnement ? Cette initiative est intéressante à plus d'un titre. Elle traduit d'abord la volonté du législateur à renouer avec la tradition parlementaire française et retrouver sa place dans la détermination du budget de l'État. Elle vise ensuite à concrétiser une réelle revalorisation du Parlement par l'assouplissement de cette rigueur budgétaire imposée en 1958. Elle vise enfin à rétablir le rapport de force entre le Gouvernement et les parlementaires dans la détermination budgétaire. L'objectif est donc de supprimer pour le député la restriction à la création d'une charge publique ou à la diminution d'une ressource publique qui ne serait pas compensée. Ainsi, la proposition de Jean-Michel Clément (LREM), rapporteur du *Groupe de travail sur la procédure législative*, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », consistant en un simple « *assouplissement des règles de recevabilité financière des*

seuls peuvent demander de l'argent au pays, et encore ne le font-ils qu'au nom de la Couronne », *in* PALGRAVE R., « La Chambre des Communes », *Revue générale d'administration*, août 1878 cité *in* POUDRA J. et PIERRE E., *op. cit.*, § 962, p. 488.

1003 *Ibid*., §§ 962-964, pp. 488-489.

1004 Voir nota. KERLÉO J-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, 2014, pp. 507-531.

1005 Amdt n° 23, Ass. Nat., 1ère séance du 28 mai 2008, p. 2596.

1006 Amdt n° 343, *ibid*.

1007 Amdt n° 396, *ibid*., pp. 2596-2597. Ce même groupe a été à l'origine d'une Prop. de loi constit. portant abrogation de l'article 40 de la Constitution, n° 569, *Sénat*, 29 mai 2012.

1008 Ass. Nat., 1ère séance du 28 mai 2008, pp. 2598-2599.

1009 « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », *LeMonde.fr*, 16 mai 2008.

BY-NC-ND

amendements » et non en une suppression de ce symbole du parlementarisme rationalisé, devrait être écartée[1010].

Constitutionnellement, enfin, en vertu de l'art. 45 C°, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte. Le contrôle de ce lien direct ou indirect par le Conseil constitutionnel, entamé en 1985[1011], s'est intensifié et est devenu plus rigoureux[1012]. Ainsi, aux cavaliers législatifs se sont ajoutés les cavaliers budgétaires dans la loi de finances et des cavaliers sociaux dans la loi de financement de la sécurité sociale[1013]. La marge de manœuvre du député dans son droit d'initiative devient donc de plus en plus contrainte. Et elle ne devrait guère s'améliorer à la lecture du projet de loi constitutionnelle (n° 911). L'art. 3 du projet pose en effet l'exigence d'un lien direct entre les amendements et le texte en discussion afin que le débat législatif se tienne sur le projet ou la proposition en discussion et non sur des éléments périphériques.

Le député initiateur des lois voit également sa marge de manœuvre restreinte politiquement. C'est notamment le cas lorsque le Gouvernement instrumentalise l'usage de l'art. 39 C°, afin d'inciter un député de base du groupe majoritaire à déposer une proposition de loi déjà rédigée par un ministre. Le néophyte y verra logiquement une marque de confiance à son égard, alors qu'il ne s'agira pour l'Exécutif que d'une manœuvre lui permettant de se soustraire aux contraintes dues au projet de loi (concertation interministérielle, avis du Conseil d'État, étude d'impact...) et un moyen d'augmenter l'ordre du jour d'origine gouvernementale. Philippe Séguin qualifiait ces textes de « faux nez » : « *la multiplication des "faux nez", ces textes directement inspirés par le gouvernement, par exemple dans les domaines de l'éducation et de l'enseignement supérieur, où la proposition de loi vous exonère de passer par les instances qu'il faut habituellement consulter et qui vous tueraient votre projet de loi avant même qu'il ait été*

1010 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET L'ORGANISATION PARLEMENTAIRE, *Rapport - Première conférence*, *op. cit*., p. 133, « Proposition n° 11 ».

1011 Décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, cons. 2.

1012 Pour la première fois, dans sa décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013 (cons. 4), le Conseil a reconnu un lien indirect d'un amendement inséré lors du débat parlementaire : « *il contribue à la mise en œuvre des dispositions relatives au contrat de génération et présente un lien indirect avec le projet de loi initial ; qu'il a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution* ».

1013 Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.

BY-NC-ND

définitivement arrêté »[1014]. De même, le groupe parlementaire, du fait du contrôle de l'exercice du pouvoir d'initiative par ses membres, peut dissuader un député de déposer une proposition de loi contraire à la ligne choisie par le Gouvernement et le parti ou en inadéquation temporelle avec le programme présidentiel. Il y a donc une tractation constante entre le Gouvernement, le parti et le groupe lors de l'élaboration de la loi, de quoi rebuter le tout jeune élu.

C'est dans ce contexte restreint que le député est amené à agir dans le processus d'élaboration de la loi. Mais en vérité, il n'est pas seul à s'impliquer.

§ 2 - Une implication collective encore méconnue

Si la loi peut être écrite directement par le député, il peut aussi faire appel à des tiers. Reconnus (**B**) ou non par la Constitution (**A**), ces « auxiliaires » participent à l'implication du député dans l'élaboration de la loi.

A - Le député et le concours de collaborateurs non institutionnels

L'assistant ou le collaborateur parlementaire[1015] est le premier de ces auxiliaires. Il peut sembler paradoxal d'évoquer l'influence supposée des assistants parlementaires tant ceux-ci sont absents de la littérature politique et juridique. Ainsi, dans son article intitulé « Qui fait la loi ? »[1016], Guy Braibant ne relève comme acteurs du processus de la fabrication de la loi que, notamment, le Président de la République, le Premier ministre, un ministre ou leurs collaborateurs, un parlementaire, un parti, un syndicat, une organisation professionnelle... L'article fait bien référence à des « collaborateurs », mais il s'agit des collaborateurs auprès des ministres et non auprès des députés. De même, dans son étude du même nom, Pierre Avril[1017] ne traite aucunement des assistants parlementaires. Les assistants se révèlent « *pourtant essentiel*[s] *au fonctionnement de la vie parlementaire en particulier et de la vie politique en général* »[1018].

1014 Interview de Philippe Séguin, « Si je peux être plus utile ailleurs... », *L'Express.fr*, 16 avril 2009.

1015 Dans son ouvrage *Le travail de collaboration avec les élus*, Guillaume Courty distingue quatre profils types de l'assistant parlementaire : 1 – le profil politique, 2 – le profil technique, 3 – le « professionnel » de l'assistanat parlementaire, 4 – le profil secrétaire, *in* COURTY G, *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard Éditeur, 2005, pp. 152-153. C'est le second profil qui nous intéresse ici.

1016 BRAIBANT G., « Qui fait la loi ? » *Pouvoirs* (64), 1993, pp. 43-46.

1017 AVRIL P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs* (114), 2005, pp. 89-99.

1018 Julien Frétel *in* ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires : 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel passé pour quel avenir ?*, Palais du Luxembourg, Sénat, 2006, p. 17.

BY-NC-ND

En janvier 2017, on recense près de 1.900 assistants à l'Assemblée nationale qui pour les deux tiers travaillent en circonscription et un tiers au Palais-Bourbon[1019]. Parmi eux, certains ont pour employeur un parent. En effet, près de 160 parlementaires emploient un membre de leur famille : 59 sénateurs[1020] et 103 députés[1021]. Cette pratique, parfaitement légale et encadrée financièrement, a toutefois suscité un grand émoi dans l'opinion publique à la suite d'un impressionnant emballement médiatique autour de certaines révélations concernant le député LR François Fillon.

Une question se pose alors : faut-il interdire les emplois familiaux au Parlement ? L'emploi par un parlementaire d'un membre de sa famille était une pratique courante et surtout légale. Mais cette situation fait l'objet de nombreuses critiques de la part du tribunal de l'opinion : elle serait source d'injustice et encouragerait le népotisme. Dès lors, naît une double suspicion : 1°) l'emploi d'assistant est un emploi de complaisance voire un emploi fictif, source d'enrichissement personnel pour l'élu et sa famille ; 2°) l'assistant est recruté, non pour ses compétences, mais pour son lien de filiation avec le parlementaire. En vérité, la très grande majorité des assistants parlementaires familiaux travaillent réellement. Mais les révélations de « l'affaire Fillon », sur l'emploi de sa femme Penelope et ses deux enfants étudiants en Master de droit, puis celles de « l'affaire Le Roux », sur l'emploi de ses deux enfants dès l'âge de 15 ans[1022], ont jeté un trouble sur cette profession méconnue. Surtout, le traitement juridique de ces affaires a été mis de côté par la condamnation morale de l'opinion et des médias, soucieux d'importer la moralité scandinave dans un État aux pratiques politiques influencées par la culture latine, et soucieux d'appliquer à l'élu une moralité immédiate et actuelle sur des pratiques légales, anciennes et passées.

Pour renouer avec la confiance de l'opinion, il apparaissait sans doute nécessaire que le Parlement s'aligne sur les Parlements d'Europe du Nord, d'Allemagne et le Parlement européen

---

1019 D'après les statistiques de l'Assemblée, en mars 2018, on dénombre 1838 collaborateurs, dont 1086 ont comme lieu de travail la circonscription (soit 57,31% du total). L'âge moyen est de 39 ans. Au total, 952 assistants sont des femmes et 886 sont des hommes. Parmi ceux qui travaillent à l'Assemblée, 45,85 % sont des femmes et 54,15 % des hommes. En revanche, en circonscription, 55,98 % sont des femmes et 44,02 % des hommes.

1020 « 59 sénateurs emploient un membre de leur famille comme collaborateur parlementaire », *PublicSenat.fr*, 25 janvier 2017.

1021 « Un député sur six emploie un membre de sa famille comme collaborateur », *LeMonde.fr*, 28 février 2017.

1022 « Bruno Le Roux a employé ses filles comme collaboratrices parlementaires », *LeMonde.fr*, 20 mars 2017 ; « Le Roux sommé de s'expliquer sur l'emploi de ses filles à l'Assemblée », *LeFigaro.fr*, 20 mars 2017 ; « Bruno Le Roux a embauché ses deux filles dès l'âge de 15 ans comme assistantes parlementaires », *LeLab.Europe1.fr*, 20 mars 2017.

BY-NC-ND

qui interdisent à leurs membres d'embaucher des membres de leurs familles. D'ailleurs, par suite des révélations autour de François Fillon, le Parlement britannique a décidé de mettre fin aux emplois familiaux, ce qui concernait « *quelques 139 épouses, membres de la famille ou personnes proches* »[1023]. En France, Emmanuel Macron s'est notamment fait élire à la présidence de la République sur la promesse d'interdire cette pratique[1024].

Aujourd'hui, l'interdiction pour un député d'employer un membre de sa famille figure à l'art. 8 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 introduit par l'art. 14 de la loi du 15 septembre 2017. Il dispose : « *Il est interdit à un député ou à un sénateur d'employer en tant que collaborateur parlementaire : 1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; 2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; 3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin* ».

Si l'interdiction condamne une pratique qui n'est désormais plus acceptée par les Français, il faut toutefois regretter la précipitation avec laquelle a été adoptée cette disposition et la manière dont le Gouvernement a cédé à l'antiparlementarisme ambiant. Car, l'interdiction des « emplois familiaux » prive le député de sa liberté de choix de ses collaborateurs[1025], méconnaît le principe d'égalité devant la loi, celui d'égal accès aux emplois publics, et la liberté contractuelle[1026]. Or, un tel mécanisme porte atteinte à l'indépendance du mandat[1027], ainsi qu'à l'autonomie de fonctionnement des assemblées dans la mesure où la définition des règles applicables à l'emploi des collaborateurs relève des seules assemblées[1028]. En outre, il établit une différence de traitement équivalente à une discrimination à l'emploi puisque l'interdiction d'emploi est fondée non sur les compétences de l'aspirant assistant collaborateur mais sur son origine et sa situation familiales[1029]. Au regard de ces considérations, le seul motif du renforcement de la confiance n'apparaît pas comme un motif d'intérêt général suffisant pour écarter des principes et exigences constitutionnelles élémentaires. De surcroit, l'utilité de la

1023 « MPs will be banned from hiring family members at the public's expense, IPSA says as 130 relatives of MPs could lose their jobs », *TheTelegraph.co.uk*, 15 march 2017. Cette disposition, initialement prévue pour entrer en vigueur en 2020, est applicable depuis juin 2017, à la suite d'élections législatives anticipées.

1024 MACRON E., *Programme pour 2017, « Vie politique et vie publique »* ; Projet de loi n° 581, *préc.,* « Article 3 » *;* voir aussi Prop. de loi n° 4656, *préc*., « Article 13 ».

1025 *Contra* : Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *préc*., cons. 39.

1026 *Ibid*., cons. 41.

1027 *Ibid*., cons. 39.

1028 *Ibid*.

1029 *Ibid*., cons. 34 et 41.

BY-NC-ND

mesure est contestable. D'une part, l'interdiction d'emploi ne porte que sur un nombre limité de personnes. D'autre part, l'art. 8 *quater* ne met pas un terme à la pratique des « emplois croisés »[1030], qui consiste pour un député à salarier un membre de la famille d'un autre député. En effet, l'article soumet le député-employeur à une simple obligation déclarative au Bureau de l'Assemblée et à l'organe chargé de la déontologie parlementaire. Certes, le déontologue peut faire cesser le contrat, mais seulement si celui-ci est exercé d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie.

Au contraire, le député devrait pouvoir employer toute personne, dès lors que celle-ci dispose des compétences et des diplômes, notamment juridiques, pour assurer les missions d'assistant parlementaire, et que l'emploi n'est pas exercé de manière fictive. À cette fin, le recrutement d'assistant parlementaire pourrait être conditionné à une obligation de capacité et de talents[1031], tel qu'il figure à l'art. 6 DDHC. Car, seules les exigences comme l'intelligence, la compétence et l'expérience sont en mesure de faire reculer le népotisme en politique, limiter les situations de conflits d'intérêts et renforcer les garanties de probité de nos responsables publics.

Méconnus des universitaires, de la presse et du grand public, les assistants font l'objet de fantasmes. « *Proches du député, ils sont crédités d'une précieuse capacité d'influence* »[1032]. Pourtant, cette capacité d'influence doit être relativisée. Elle dépend pour beaucoup de leur député et de la fiche de poste qui leur est confiée. En conséquence, les emplois de collaborateur parlementaire sont à la seule discrétion de l'employeur. Cela exclut toute immixtion de l'autorité judiciaire pour juger ou apprécier la qualité du travail de l'élu et la manière dont celui-ci s'organise avec ses assistants, conformément au principe de séparation des pouvoirs, du principe d'autonomie des assemblées et, au-delà, de la liberté d'exercice du mandat parlementaire et l'indépendance du statut d'assistant parlementaire, en raison du contrat qui le lie au mandat de l'élu qui l'emploie[1033].

1030 « L'astuce roublarde de députés macronistes pour contourner l'interdiction des emplois familiaux », *Marianne.fr*, 8 novembre 2017.

1031 MATHIEU B., « #FillonGate : l'arbre qui cache la forêt de l'hypocrisie générale des Français et de leurs élus à l'égard du financement de la vie politique », *Atlantico.fr*, 26 janvier 2017.

1032 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 41.

1033 En ce sens, lire les Tribunes suivantes : JAN P., « Le traitement du "Penelopegate" menace la démocratie », *Le Monde*, 7 février 2017 ; « Justice, séparation des pouvoirs et élections », *Droitpublic.net*, 24 février 2017 ; AVRIL P. et GICQUEL J., « Collaborateurs parlementaires, respectons le droit », *Le Figaro*, 9 février 2017 ; SCHOETTL J-É., « De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite *des collaborateurs parlementaires de François Fillon* », *LPA*, 2017, n° 32, pp. 4-6. – *Contra* : ROUSSEAU D., « Affaire Fillon : pas d'atteinte à la séparation des pouvoirs », *Mediapart.fr*,

BY-NC-ND

Quel que soit le profil de l'assistant parlementaire, ses missions à l'Assemblée consistent surtout à assister le député au jour le jour. Tel un intendant, l'assistant est amené à gérer le secrétariat et l'agenda, traiter le courrier et répondre au téléphone, assurer la liaison entre l'élu et son groupe de même qu'avec son parti, rédiger des notes d'information, des communiqués de presse et ses discours, alimenter les réseaux sociaux, préparer la visite des groupes de visiteurs, effectuer les réservations dans les restaurants et hôtels ou les différents modes de transports...[1034] Mais à côté de ces tâches administratives, qui constituent le « *degré zéro* »[1035] de leurs missions, l'assistant peut se muer en véritable « *larbin de haut niveau* »[1036]. Samuel Le Goff[1037] reconnaît ainsi avoir « *apporté au pressing de l'Assemblée les chemises* [de son député] *pour qu'elles soient lavées, repassées et qu'il les retrouve dans son bureau la semaine suivante. Cela lui évite d'avoir à transporter des chemises qui se froissent dans son sac* »[1038]. Il résume cette partie de son travail de la manière suivante : « *On fait comme partie de la famille, on est au courant de tout. Parfois, nous avons sa femme au téléphone quand elle n'arrive pas à le joindre. On peut gérer des choses très professionnelles et très personnelles. Nous sommes à la fois des remonteurs de moral, des* punching-balls *ou des épaules pour pleurer* »[1039].

Conjointement à ces tâches administratives, l'assistant parlementaire est amené à jouer un rôle législatif. Mais ces « *couteaux suisses de la politique* »[1040] ont une implication politique qui dépend notamment de deux critères : l'appartenance politique, d'une part, et la priorité de leur action, d'autre part.

Quelle que soit sa situation sur l'échiquier politique, le député va pouvoir s'investir dans l'élaboration de la loi et avec lui son assistant. Mais l'appartenance à la majorité ou à l'opposition va directement impacter son degré d'implication. Au sein de la majorité, l'assistant se trouve

---

11 février 2017 ; DEROSIER J-P., « Affaire Fillon : Pas de "séparation des pouvoirs malmenée" pour le constitutionnaliste Derosier », *PublicSenat.fr*, 13 février 2017.

1034 MICHON S., *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Promoculture-Larcier, 2014, pp. 56-57. Les députés Lionel Tardy et Jean-Jacques Urvoas vont même jusqu'à détailler sur leur blog les tâches respectives confiées à chacun de leur assistant.

1035 Propos de Marthe-Louise Boye *in* « De Paris à Bruxelles, le quotidien aussi banal qu'extraordinaire des assistants parlementaires », *Contexte.com*, 9 septembre 2013.

1036 Assistant parlementaire anonyme, *in ibid.*

1037 Assistant de Lionel Tardy.

1038 Extrait de l'émission « Sur les docks », « Libertés – Égalités (1/4) : "Un député, pour quoi faire ?" », *France Culture*, 20 mai 2013, 44 min 50 : *<www.franceculture.fr/emissions/sur-les-docks-14-15/libertes-egalites-14-un-depute-pour-quoi-faire>*.

1039 DALLOZ ACTU ÉTUDIANT, « Focus sur... L'assistant parlementaire », 17 février 2012 : *<http://actu.dalloz-etudiant.fr/focus-sur/article/lassistant-parlementaire/h/f04049a2363d4193430f16f232d61c90.html>*.

1040 « De Paris à Bruxelles... », *art. cit.*

BY-NC-ND

« *en contact régulier avec les cabinets ministériels qui* [lui] *donnent l'information. Même chose, les amendements passent beaucoup plus facilement s'ils viennent de la majorité* »[1041]. L'assistant est amené à rédiger lui-même les amendements selon les informations qui lui parviennent. C'est cette participation rédactionnelle qui constitue l'influence de l'assistant. « *J'ai toute la liberté, mais aussi la responsabilité. Je prépare tout le travail pour mon chef, tous les amendements, toutes les choses législatives*, témoigne l'un d'eux (...) *Et j'ai aussi beaucoup d'influence parce que je fais des propositions et normalement il dit 'oui' ou 'non', et il ajoute. Donc c'est vraiment un peu d'influence sur les textes législatifs* »[1042]. En revanche, la chose est plus délicate pour ce dernier si l'élu est membre de l'opposition, au motif qu'il ne dispose pas de ces informations provenant des ministères. C'est alors, pour Samuel Le Goff, « *comme envoyer une balle contre un mur. Pour un assistant parlementaire c'est lassant, et souvent les députés s'investissent moins* »[1043]. L'opposition constitue donc un frein à l'influence de l'assistant, mais pas obligatoirement. Un député d'opposition qui s'investit beaucoup dans le travail législatif peut aussi confier à son assistant la gestion d'un texte. C'est le cas du député Lionel Tardy (UMP) qui, de l'aveu de Samuel Le Goff, « *est très impliqué et pense toujours à l'impact de la loi. Il veut que la décision prise soit éclairée, qu'il y ait au moins un débat pour éviter les erreurs. Pour moi c'est passionnant même si cela demande un gros travail de veille. Quand vous savez que vos amendements seront défendus, vous vous investissez* »[1044]. Brice Lacourieux, son remplaçant, confirme cette liberté donnée par Lionel Tardy : sur le projet de loi sur la consommation, «*j'étais en roue libre. Je rédigeais les amendements, j'allais aux rendez-vous, je m'occupais des interventions* »[1045]. L'influence peut être telle que c'est l'assistant qui contribue au positionnement technique de son député. Au cours d'un colloque organisé au Sénat sur les assistants parlementaires, le député Bruno Bourg-Broc (UMP) témoigne : « *Chacun des assistants que j'ai eu, et ce doit être le cas de tous mes collègues, avait un profil et une formation différents. Cela a des conséquences sur l'exercice même de la fonction parlementaire. Je travaillais davantage sur les problèmes d'éducation quand j'avais à mes côtés un normalien, agrégé de lettres classiques, sortant de l'École Normale Supérieure. C'était son centre d'intérêt principal et il m'a poussé à travailler dans cette direction. D'autres assistants ont un caractère essentiellement local. Selon les périodes, il serait intéressant de voir comment mes questions écrites, mes interventions à la tribune, dépendent en partie du passage de mes*

1041 Samuel Le Goff *in* « Focus sur... », *art. cit.*

1042 Assistante d'un eurodéputé, avril 2004 *in* MICHON S., *Les équipes parlementaires...*, *op. cit.*, pp. 63-64.

1043 « Focus sur... », *art. cit.*

1044 Samuel Le Goff *in ibid.*

1045 « Brice Lacourieux, le nouvel atout de Lionel Tardy », *L'Essor 74*, 3 avril 2014.

BY-NC-ND

collaborateurs. Bien entendu, le parlementaire a des centres d'intérêt personnel, mais certains collaborateurs peuvent inciter davantage que d'autres. Un de mes collègues, député socialiste du Puy-de-Dôme demandait pourquoi je posais de nombreuses questions sur la gendarmerie et sur les réservistes de l'armée. Je lui ai répondu tout d'abord que j'y avais un intérêt personnel. Certes, il y a beaucoup de réservistes dans la région dont je suis élu et dans la ville dont je suis le maire, Châlons-en-Champagne. Mais mon intérêt était également suscité par l'un de mes collaborateurs, réserviste lui-même, et donc très sensible à ces questions »[1046]. Ce témoignage permet de mieux se rendre compte de l'influence des assistants, véritables conseillers politiques de leur député sur des questions particulières et très techniques.

Le second critère de leur implication politique découle de l'action même de leur député-employeur, c'est à dire du rôle qu'il veut se donner et donner à son mandat. L'assistant est alors à l'image de son député. Aussi, si le député fait très peu de travail législatif, mais qu'il privilégie son mandat local, son assistant fera de même. La grande partie de son travail sera alors le traitement en priorité des réponses aux courriers des administrés, des demandes de rendez-vous des élus de la circonscription, la gestion des dossiers de celle-ci, la communication avec la presse locale, assister aux manifestations locales. Là, l'assistant « *tien*[t] *le bureau des pleurs* »[1047], « *c'est pôle emploi, c'est le service logement, tu fais assistant social* »[1048]. Dans ce cadre, le témoignage de Penelope Fillon s'avère également instructif : « *François voulait garder le lien avec la circonscription et les Sarthois continuaient à lui envoyer autant de demandes.* (...) *Je traitais le courrier en lien avec la secrétaire. Je préparais pour mon mari des notes et des fiches sur les manifestations locales de la circonscription, afin qu'il puisse avec mes mémos faire ses allocutions. Je lui faisais aussi une sorte de revue de presse locale. Je le représentais à des manifestations. Je relisais ses discours. J'ai toujours été associée à ses choix politiques, il a une confiance totale en moi, pour ma discrétion, mais aussi pour ma loyauté. Je lui disais la vérité, ce qui n'est pas toujours le cas des collaborateurs...* »[1049]. L'assistant de circonscription aura donc plus de prérogatives et d'influences que celui resté à Paris, cantonné à un simple travail de veille législative, tenant son député au courant de la ligne de vote déterminée par le groupe, les jours où il monte à Paris pour venir voter. Son influence sur l'élaboration de la loi sera infime et son emploi peu stimulant.

1046 Bruno Bourg-Broc *in* ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires...*, *op. cit.*, p. 61.

1047 Assistant parlementaire anonyme, *in* « De Paris à Bruxelles... », *art. cit.*

1048 Assistante parlementaire anonyme, *in ibid.*

1049 « Penelope Fillon : "Cela m'a choquée qu'on puisse penser que j'étais une imbécile" », *LeJDD.fr*, 5 mars 2017.

BY-NC-ND

En revanche, si le député témoigne davantage d'intérêt pour le travail législatif et les hautes responsabilités politiques notamment parisiennes, l'assistant est plus sollicité. Là, il retrouve une influence de conseiller politique et technique. Cela signifie qu'il est amené à traduire juridiquement la volonté politique que l'élu souhaite donner à une loi. « *Il y a une volonté politique portée par le député*, témoigne Aurélie Rida, *que je dois traduire d'un point de vue juridique pour que l'amendement réponde à la fois à la volonté politique, mais aussi aux exigences légales et constitutionnelles* »[1050]. Une fois l'amendement matérialisé, le député effectue son arbitrage. « *C'est lui qui te dit : "il faut amender comme ça". Moi je fais mes propositions, je lui dis ce que j'en pense. Parfois il est d'accord, parfois il n'est pas d'accord. Et c'est pour ça aussi que c'est payant de travailler pour quelqu'un... même s'il prend une décision qui n'est pas la tienne, tu peux la respecter parce que tu sais qu'il est capable, parce que politiquement il est plus expérimenté que toi, plus malin que toi, parce que c'est comme ça* »[1051]. On assiste à un véritable travail en binôme, entre le député et son assistant.

Finalement, les assistants parlementaires sont « *des acteurs de notre démocratie, qui a tant besoin d'oxygène politique et d'idées nouvelles, qui a tant besoin d'être plus réactive et plus à l'écoute des mouvements de notre société.* [Leur] *responsabilité est importante. Auprès de* [leurs] *élus*, [ils sont] *leurs relais, leurs organisateurs, leurs confidents, leurs boîtes à idées* »[1052]. L'image de l'assistant opérant dans l'ombre et téléguidant l'action de son député dans la fabrique de la loi s'avère donc erronée.

Parallèlement à l'assistant parlementaire, intervient un deuxième auxiliaire : le collaborateur du groupe parlementaire. À la différence du premier, le collaborateur n'est pas rattaché ou employé par le député, mais par le groupe. Son emprise est bien plus importante, car il est à l'origine de la ligne de conduite du groupe. Dans la majorité, tel un « *chien de garde* »[1053], il veille à la cohérence du texte de la majorité au regard des renseignements transmis par les ministères. Dans l'opposition, son influence sera plus grande. En effet, il mène « *un véritable travail d'investigation*. [Il doit] *disséquer les projets de loi, en repérer les lacunes et trouver des angles d'attaque.* [Il démêle] *les nœuds du droit pour en tirer un discours*

1050 Aurélie Rida, assistante parlementaire de Barbara Romanian (SRC), *in* Extrait de l'émission « Sur les docks », *préc.*, 42 min 56.

1051 Assistant d'un eurodéputé, avril 2007, *in* MICHON S., *Les équipes parlementaires...*, *op. cit.*, p. 63.

1052 François Fillon *in* ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires...*, *op. cit.*, p. 60.

1053 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 45.

BY-NC-ND

politique avant de rédiger les amendements. À cette fin, [il organise] *pour les députés de* [son] *groupe les auditions de la société civile et des lobbies* »[1054]. En fin de compte, le collaborateur du groupe est plus influent que l'assistant parlementaire ; sa parole et sa vision priment sur la sienne. Ce qui n'est pas sans causer quelques troubles dans les couloirs et bureaux du Palais, comme le reconnaît Jean-Jacques Urvoas (SRC) : « *Leur obsession étant la cohérence de l'expression collective, des heurts avec des députés et des* [assistants] *trop "imaginatifs" surviennent parfois* »[1055]. Néanmoins, leur implication dans le processus rédactionnel est limitée par l'arbitrage du député et l'orientation (nationale ou provinciale) qu'il souhaite donner à son mandat.

Un troisième auxiliaire est susceptible d'intervenir dans l'élaboration de la loi : il s'agit du représentant d'intérêts. Les lobbies agissent diversement. Soit, directement, en allant à la rencontre des parlementaires pour diffuser leurs propositions dans le but de les convaincre. L'enjeu pour les lobbyistes est alors d'influencer le politique au regard du principe de réalité, à chaque étape de la discussion politique. Par exemple, en contribuant à l'étude d'impact, en participant à des colloques ou aux auditions parlementaires. Soit, indirectement, en invitant les membres des « groupes d'études »[1056], critiqués pour être les « faux nez » des lobbies[1057], à des manifestations extérieures à l'Assemblée. Pour autant, les lobbyistes dictent-ils leur loi au député ?[1058] La question semble légitime au regard des comportements de quelques-uns de nos parlementaires, régulièrement relatés par la presse. Il n'est ainsi pas rare de constater que des députés sont destinataires de propositions d'amendement déjà rédigés par les lobbyistes[1059]. Néanmoins, ces textes « clés en main » sont traités différemment selon le parlementaire. Si l'élu est soucieux de garder sa vertu politique, ou est réfractaire au lobbying, il sera plus distant vis-à-vis de leurs sollicitations. Alors qu'un élu plus soucieux du principe de réalité se montrera plus facilement sensible aux arguments des professionnels. Si la contribution au débat public

1054 *Ibid*.

1055 *Ibid*.

1056 À la fin de la 14e législature, leur nombre s'établit à près de 115 à l'Assemblée et à 24 au Sénat.

1057 CONSTANTY H. et NOUZILLE V., *Députés sous influence. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Fayard, 2006, p. 217.

1058 Sur cette question, voir DARIDAN M-L. et LUNEAU A., *Lobbying. Les coulisses de l'influence en démocratie*, Pearson, coll. « Village mondial », 2012, pp. 33-54.

1059 « Ça va devenir trop facile de repérer les amendements dictés par les lobbies », *NouvelObs.com*, 5 décembre 2014.

BY-NC-ND

est nécessaire, elle ne doit aboutir à la pratique qui a eu cours lors de l'examen en commission spéciale de la loi « Macron ».

Lors de la séance du 13 janvier 2015, le député Jean-Louis Roumégas (EELV), présenta et, par la même occasion, révéla l'origine de son amendement comme suit : « *Notre amendement émane lui aussi des associations de consommateurs. Par rapport à celui que nous avons voté, il a effectivement le double avantage de...* »[1060]. Profitant d'une interruption dans la présentation du député écologiste, le Président de la commission François Brottes (SRC) jugea ironiquement : « *Une remarque en passant – n'en prenez pas ombrage : je le dis souvent, nous n'avons pas à préciser l'origine de nos amendements. Rien n'interdit aux députés de penser par eux-mêmes et avec leur groupe lorsqu'ils préparent des amendements, même s'ils œuvrent en concertation avec tel ou tel acteur de la vie publique ou économique du pays. Ne donnons pas l'impression que le travail parlementaire ne passe que par une boîte aux lettres* »[1061]. Jean-Louis Roumégas reprit la parole et se justifia par son souci de la transparence : « *La seule impression que je voulais donner était celle de la transparence. À la différence d'autres députés, lorsque je reprends des amendements qui m'ont été soumis par des associations ou par des lobbies, je le dis. Trop souvent, on retrouve les mêmes amendements d'un groupe parlementaire à l'autre, comme par coïncidence : cela non plus n'est pas normal* »[1062]. Le lendemain, toujours en commission, un jugement des plus critiques fut tenu par Richard Ferrand (SRC), rapporteur général du texte, à l'égard de ses collègues trop à l'écoute des lobbies : « *Il faut croire que les représentants de certaines professions ont atteint un haut niveau dans l'art de la communication, puisqu'ils parviennent à faire entendre des arguments aussi peu fondés* »[1063].

Transparence pour les uns, atteinte à l'image de l'institution parlementaire pour les autres, l'amendement reste bien souvent rédigé par le député ou ses assistants en partenariat avec les représentants d'intérêts. Quant à savoir s'il existe réellement une influence des lobbies, disons simplement que le texte est le résultat du dialogue avec le politique. Ce que traduit très justement l'assistant du député Jean-Michel Fourgous (UMP) : « *On a souvent besoin d'avoir une aide sur les sujets techniques. Tous les lobbies s'entourent de juristes qui savent*

1060 Ass. Nat., séance de la « Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour le croissance et l'activité » du 13 janvier 2015, Compte rendu n° 5, p. 3.

1061 *Ibid*., p. 4.

1062 *Ibid*.

1063 Ass. Nat., séance de la « Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour le croissance et l'activité » du 13 janvier 2015, Compte rendu n° 7, p. 3.

BY-NC-ND

parfaitement rédiger des amendements. Après, les députés les déposent ou non en conscience »[1064].

En réalité, cette influence révèle une carence. Elle nous interroge sur les moyens matériels mis à la disposition du parlementaire, et en particulier le crédit « collaborateur » établi à 9.618 € brut mensuel pour un député et à 7.638,95 € pour un sénateur[1065]. À l'évidence, une augmentation significative de ce crédit serait souhaitable. Elle permettrait à l'élu, d'une part, de rémunérer à leur juste niveau les collaborateurs ; et, d'autre part, de recruter davantage de personnels spécialisés (juristes ; économistes ; fiscalistes ; conseillers politiques, diplomatiques, militaires ; ou encore communicants) pour comprendre pleinement les enjeux des réglementations qu'il est amené à discuter et voter. Retenant une proposition du *Groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires*, le Bureau de l'Assemblée a revalorisé de 10 % le crédit collaborateur[1066]. Depuis le 1er janvier 2018, il s'établit donc à 10.581 € brut. Si cette hausse va dans le bon sens, elle reste en-deçà d'un objectif de renforcement des moyens alloués au député. Une augmentation de l'ordre de 100 % du crédit (brut) aurait, par exemple, assuré un crédit de près de 15.000 € net mensuel, hissant le député français au niveau de ses collègues européens (Royaume-Uni, Parlement européen). D'autant que le député est demandeur d'un tel cabinet. Assisté d'une équipe de plus de cinq collaborateurs à temps complet, le député gagnerait en connaissances techniques, en indépendance d'esprit face aux arguments des lobbies et, plus largement, face aux arguments de la majorité et du Gouvernement qui eux bénéficient des moyens de l'Administration. Le débat public n'en serait alors que plus éclairé et, espérons, la loi de meilleure qualité.

Un dernier auxiliaire se tient à disposition du député : l'administrateur de l'Assemblée nationale affecté aux services des commissions. Sa mission consiste à apporter une assistance juridique, technique, rédactionnelle et propositionnelle au député dans l'élaboration de la loi. « *Cela passe notamment par un entretien préalable sur les projets ou propositions de loi qui sont en examen ; par la préparation de la liste des personnes à entendre dans le cadre d'une*

1064 « UMP : Le lobbying, simple comme une lettre à l'Assemblée », *NouvelObs.com*, 15 septembre 2011.

1065 Montants au 10 mars 2017.

1066 GROUPE DE TRAVAIL SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL A L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES, *Rapport – Première conférence*, *op. cit*., p. 72, « Proposition n° 10 » ; Arrêté du Bureau du 24 janvier 2018.

BY-NC-ND

audition ; par la préparation de questions ; par l'orientation politique et technique des différents sujets abordés par les textes ; par la préparation d'un rapport sur la base du droit existant et les modifications proposées en mettant en perspective les différentes options mais aussi en appelant les lignes politiques qui nous auront été données par le député ; par l'aide à la rédaction d'argumentaires pour chacun des amendements déposés sur le texte ; par la participation aux côtés du député aux réunions de balayage avec le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'un élu de la majorité ou auprès de son groupe lorsqu'il s'agit d'un élu de l'opposition ; par l'accompagnement en commission »[1067]. En somme, l'administrateur a « *un travail de conseil juridique, mais du conseil juridique au sens large. Il va apporter un éclairage technique, sur le fond et sur la procédure* »[1068]. L'objectif est d'arriver à un travail qui soit lisible et compréhensible par tous, car « *le député est là pour présenter son texte aux autres commissaires de la commission mais aussi pour présenter son orientation ou la lecture qu'il en fait en tant qu'élu. Du coup, il est très important que ce message puisse passer le mieux possible, avec les bons mots, les bons outils, etc…* »[1069].

L'administrateur assiste donc le député dans l'exercice de son mandat en fonction de ses besoins[1070]. Mais faut-il considérer cette assistance comme une forme d'influence ? « *Bien sûr qu'il y a une influence*, répond un administrateur, *dans le sens où conseiller c'est éclairer et prendre position. Mais sans parti pris. Certes, on propose des solutions incarnées qui ont un sens politique, mais on en propose plusieurs. Ensuite, c'est au rapporteur de choisir l'une ou l'autre. On ne l'enferme pas dans un choix guidé par un positionnement* ab initio *ou des préjugés. On lui fournit des conseils qui sont cohérents avec le positionnement qu'il entend adopter. Donc notre influence est complètement réduite, complètement epsilonesque* »[1071]. « *La seule "influence"*, complète un administrateur, *est celle que le député laisse à l'administrateur. Cependant, le travail préparatoire est suffisamment ouvert, large, orienté sur la consultation pour qu'on puisse croire que le député puisse être influencé par l'administrateur* »[1072]. « *On ne fait que répondre à leur demande*, affirme encore une administratrice. *Il est important que le député soit décisionnaire en tout car c'est lui qui signe le rapport, lui qui le défend, et lui qui*

1067 Entretien avec une administratrice, 12 novembre 2018.

1068 Entretien avec un administrateur, 12 novembre 2018.

1069 Entretien avec une administratrice, *préc*.

1070 Sur la politisation de fait de leur travail, lire BALOGE M., « *Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des collaborateurs d'élus* », in *Dans l'ombre des élus : Une sociologie des collaborateurs politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017, pp. 53-73 et plus particulièrement pp. 62-66.

1071 Entretien avec un administrateur, *préc*.

1072 Entretien avec un administrateur, 25 octobre 2018.

BY-NC-ND

va se faire apostropher soit en commission, soit en séance, soit en commission mixte paritaire face à ses collègues sénateurs »[1073].

Il n'y a donc « *pas une influence, mais des conseils* »[1074] qui reflètent l'existence d'une « *communauté de travail* »[1075], résultat de plusieurs semaines d'échanges entre le député et l'administrateur. En pratique, ces échanges peuvent revêtir deux formes. Soit le député s'empare du texte dont il est déjà un expert (comme ancien ministre ou haut fonctionnaire) et donne une feuille de route très précise de ce qu'il attend à l'administrateur. Soit le député maitrise peu le sujet ou est dans la réflexion et attend de l'administrateur qu'il lui offre un maximum d'informations et plusieurs propositions possibles afin d'arriver aux meilleures solutions. En toute hypothèse, l'administrateur « *s'adapte au profil du député avec qui il est amené à travailler. Soumis à une obligation de neutralité politique, il n'exprime pas sa pensée. Il donne un prolongement et participe à l'expression d'un point de vue : celui du député* »[1076].

B - Le député et le concours de collaborateurs institutionnalisés

Contrairement aux non-institutionnels, les collaborateurs institutionnels figurent dans la Constitution. Pour autant, ils sont l'objet d'un discrédit parlementaire puisqu'ils n'ont été consultés que de façon épisodique. Il s'agit là d'une erreur. S'ils étaient plus souvent consultés, ils assureraient à l'élu une véritable expertise, indépendante, dans les domaines juridiques et techniques. Ils l'éclaireraient en outre sur les conséquences pratiques, positives ou négatives, de ses propres textes et ceux qui lui sont soumis. *In fine*, l'élaboration et la qualité de la norme seraient accrues. Au nombre de trois, la Constitution vise le Conseil d'État, le Conseil économique, social et environnemental, et le Défenseur des droits.

Héritier du Conseil du Roi, le Conseil d'État exerce depuis 1799 une mission consultative auprès de l'Exécutif pour l'examen préalable des projets de loi et de certains décrets. À la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008, sa mission s'est élargie. Dorénavant, le Conseil d'État est à la fois conseiller du Gouvernement et conseiller du Parlement. À ce titre, il peut être consulté pour avis sur une proposition de loi (art. 39 al. 5 C°).

1073 Entretien avec une administratrice, *préc*.
1074 *Ibid*.
1075 Entretien avec un administrateur, 25 octobre 2018, *préc*.
1076 *Ibid*.

BY-NC-ND

Plusieurs caractéristiques entourent cette procédure de demande d'avis, qui émane des travaux du *Comité Balladur*[1077]. Il s'agit d'une consultation facultative, déclenchée avec l'accord de l'auteur du texte par le Président de l'assemblée, après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission dont elle relève (al. 1 à 3 de l'art. 4 *bis* RAN)[1078]. L'avis prend la forme d'une note qui relève les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par le parlementaire et qui expose les voies permettant de surmonter ces difficultés. À l'instar de l'avis rendu sur les projets de loi, l'avis rendu sur la proposition de loi n'est que consultatif. Dès lors, il revient à l'auteur de la proposition de prendre en considération ou non les différentes observations émises par le Conseil d'État.

Dans cette perspective de « *légiste assistant le législateur* »[1079], l'intervention du Conseil d'État constitue une opportunité pour le parlementaire. En effet, l'expertise juridique du Palais Royal contribue à la légalité, à la traduction normative de la proposition de loi ainsi qu'à l'amélioration de la qualité rédactionnelle de la législation. L'activité consultative du « *Conseil d'État-légiste* »[1080] s'avère d'autant plus importante que les moyens matériels du parlementaire ne se sont pas accrus à proportion de ses nouvelles prérogatives en 2008.

Juridiquement bénéfique, cette intervention était attendue sur le plan politique. Lors du débat parlementaire sur la réforme constitutionnelle, Marc Le Fur (UMP) fut l'un des partisans de cette procédure : « *si nous adoptions cet amendement, nous ferions la preuve que les droits et les moyens du Parlement sont effectivement renforcés.* (...) *Ce serait le moyen d'améliorer la rédaction des textes et l'image du Parlement.* (...) *De plus, le projet de loi* [constitutionnelle] *prévoit que désormais le Conseil d'État sera également sollicité sur les propositions de loi et que, naturellement, son avis sera communiqué au Parlement et rendu public. Cette évolution va dans le sens de mon argument, puisque, à partir du moment où le Conseil d'État est sollicité pour les propositions de loi comme pour les projets de loi, il cesse d'être le seul conseil de*

1077 COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 40, « Proposition n° 28 ». Cette évolution fut auparavant proposée *in* MONTEBOURG A. et FRANÇOIS B., *La Constitution de la VI^e^ République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005, p. 122.

1078 Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, *JORF* du 16 juin 2009, p. 9784 ; Art. 4 *bis* al. 2 de l'ord. n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *JORF* du 18 novembre 1958, p. 10335.

1079 Édouard Laferrière cité *in* BRAIBANT G., « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 95.

1080 DUBOIS DE CARRATIER L., « Le Conseil d'État français, son œuvre législative et le "régime d'assemblée" (1875-1958) », *in* ACTES DU 57^e^ CONGRÈS DE LA CIHAE, *Assemblées et Parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, Assemblée nationale, 2010, p. 1228.

BY-NC-ND

l'exécutif pour devenir le conseil de l'État au sens plein du terme, c'est à dire de l'exécutif et du législatif »[1081].

Mais, force est de constater que depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le recours à l'expertise du Conseil d'État reste inexploité. Il peut même être considéré comme un échec eu égard aux seules 15 propositions de loi soumises par le président de l'Assemblée nationale pour avis au Conseil entre 2009 et 2017 (*Tableau 3*[1082]).

Tableau 3 : Tableau pluriannuel de l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État pour les années 2009 à 2017

Proposition de loi	Devenir de la proposition
Avis rendu par le Conseil d'État en 2009	
1. Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit **Avis du Conseil d'État** rendu le 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 1890 de M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 7 août 2009*	**PUBLICATION** – Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit publiée au Journal Officiel du 18 mai 2011 Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (partiellement conforme)
Avis rendus par le Conseil d'État en 2010	
2. Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation **Avis du Conseil d'État** rendu le 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 2055 de M. Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée Nationale le 5 novembre 2009*	Texte n° 301 (2009-2010) transmis au Sénat le 17 février 2010 en première lecture
3. Proposition de loi sur le contrôle des armes à feu **Avis du Conseil d'État** rendu le 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 2773, de MM. Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 30 juillet 2010*	**PUBLICATION** – Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes modernes, simplifié et préventif, Journal officiel du 07/03/2012

1081 Ass. Nat., 3e séance du 27 mai 2008, p. 2577.

1082 CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2018*, La Documentation française, 2018, n° 69, pp. 204-209. À noter que le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis, présentée par le président du Sénat, en décembre 2017. Au 15 mars 2018, l'avis n'était toujours pas rendu.

BY-NC-ND

Avis rendus par le Conseil d'État en 2011	
4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique **Avis du Conseil d'État** rendu le 07/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 2977 de M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2010*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 17 février 2011 **PUBLICATION** – Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, Journal officiel du 21/07/2011
5. Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire **Avis du Conseil d'État** rendu le 28/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3232 de M. Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues déposé à l'Assemblée nationale le 9 mars 2011*	Texte n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat le 31 mai 2011 en première lecture
6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives **Avis du Conseil d'État** rendu le 19/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3706 de M. Jean-Luc WARSMANN déposé à l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 10 octobre 2011 **PUBLICATION** – Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, Journal officiel du 23/03/2012 **Décision du Conseil constitutionnel** n° 2012-649 du 15 mars 2012 (partiellement conforme)
7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe **Avis du Conseil d'État** rendu le 22/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3585 de M M. Victorin LUREL et Jean-Marc AYRAULT déposé à l'Assemblée nationale le 22 juin 2011*	Examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale en commission le 28 septembre 2011. Le texte est aujourd'hui caduc.
8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales **Avis du Conseil d'État** rendu le 06/10/2011	
SÉNAT *Texte n° 779 (2010-2011) de M. Éric DOLIGÉ, déposé au Sénat le 4 août 2011*	Texte n° 1134 transmis à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013 en 2e lecture

BY-NC-ND

Avis rendus par le Conseil d'État en 2013	
9. propositions de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir **10. propositions de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs** **11. propositions de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés** **12. propositions de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir** **13. propositions de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir** **Avis du Conseil d'État** rendu le 07/02/2013	
SÉNAT *Texte n° 312 (2011-2012) de M. Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 janvier 2012* *Texte n° 586 (2011-2012) de M. Roland COURTEAU, déposé au Sénat le 8 juin 2012* *Texte n° 623 (2011-2012) de M. Alain FOUCHÉ, déposé au Sénat le 3 juillet 2012* *Texte n° 686 (2011-2012) de M. Gaëtan GORCE, déposé au Sénat le 20 juillet 2012* *Texte n° 735 (2011-2012) de M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 31 juillet 2012*	Les propositions de loi sont toutes caduques.
14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel **Avis du Conseil d'État** rendu le 27/06/2013	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 1037 de M M. Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Mme Barbara POMPILI et M. Guillaume BACHELAY, déposé à l'Assemblée nationale le 15 mai 2013*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 30 août 2013 **PUBLICATION** – Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle, Journal officiel du 01/04/2014 **Décision du Conseil constitutionnel** n° 2014-692 du 27 mars 2014 (partiellement conforme)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2014	
15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence **Avis du Conseil d'État** rendu le 23/01/2014	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 1546 de M M. Christian ECKERT, Bruno LE ROUX et Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 29 janvier 2014 **PUBLICATION** – Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, Journal officiel du 15/06/2014

BY-NC-ND

Avis rendus par le Conseil d'État en 2015	
16. Proposition de loi n° 2467 relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques **Avis du Conseil d'État** rendu le 09/04/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 2467 de M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues déposé à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014*	Texte n° 429 transmis en 2e lecture au Sénat le 7 mai 2015.
17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale **Avis du Conseil d'État** rendu le 01/10/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Proposition de loi n° 2931 de M M. Alain TOURRET et Georges FENECH déposé à l'Assemblée nationale le 1er juillet 2015*	**PUBLICATION** – Loi n° 2017-242 du 27 février 2017, Journal officiel du 28/02/2017
18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales **Avis du Conseil d'État** rendu le 15/10/2015	
SÉNAT Texte n° *700 (2014-2015) de M. Philippe BAS, déposé au Sénat le 21 septembre 2015 (projet en première lecture au Sénat).*	**PUBLICATION** – Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales parue le 1er décembre 2015 **Décision du Conseil constitutionnel** n° 2015-722 du 26 novembre 2015
19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée **Avis du Conseil d'État** rendu le 12/11/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3022 de M M. Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues, déposé à l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 30 octobre 2015 **PUBLICATION** – Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, Journal Officiel du 01/03/2016

Avis rendus par le Conseil d'État en 2016	
20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales **21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France** **22- Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales** **Avis du Conseil d'État** rendu le 03/03/2016	
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3336 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 **PUBLICATION** – Loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, Journal officiel du 02/08/2016

BY-NC-ND

ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3337 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée Nationale le 9 décembre 2015*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 **PUBLICATION** – Loi organique n° 2016-1047 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, publiée au Journal officiel du 02/08/2016 **Décision du Conseil constitutionnel** n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016 (conforme)
ASSEMBLÉE NATIONALE *Texte n° 3338 de Mme Elisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015*	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 6 mai 2016 **PUBLICATION** – Loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, Journal officiel du 02/08/2016

Source : CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2018.*

Des hypothèses peuvent être formulées quant au faible usage de ce recours. Il semble que pour la très grande majorité des parlementaires, le Conseil d'État constitue une double menace. Une menace juridique, d'abord, en ce que le mécanisme viendrait rompre avec le principe de séparation des pouvoirs entre le Parlement et la Haute juridiction administrative, malgré la séparation entre l'activité de contentieux et celle de conseil. Une menace politique, ensuite, certains voyant l'intervention du Conseil comme constitutive d'une atteinte au droit d'initiative individuel de chaque parlementaire, d'une concurrence sérieuse dans l'élaboration de la loi, notamment lorsqu'il suggère une nouvelle rédaction d'un texte. Très clairement, c'est l'immixtion du juge dans le domaine parlementaire qui est redoutée, l'élu suspectant de plus en plus un manque d'indépendance des magistrats de l'ordre administratif. Politiquement, « *cette initiative me paraît dangereuse pour deux raisons*, affirmait d'ailleurs Daniel Garrigue (NI). *La première est que le Conseil d'État a également ses travers : l'histoire montre qu'il a émis des avis dont la portée, loin d'être purement juridique, était d'ordre politique. Le second danger, d'ordre plus général, serait de donner à des juridictions un rôle qui normalement n'est pas le leur en les incitant à empiéter sur le terrain politique alors qu'il leur revient de dire le droit ou d'apporter un conseil technique au Gouvernement dans l'élaboration des projets de loi. Nous avons trop tendance depuis quelque temps à donner aux juridictions la tentation de s'immiscer sur un terrain qui, je le répète, n'est pas le leur* »[1083].

[1083] Ass. Nat., 3e séance du 27 mai 2008, p. 2577.

BY-NC-ND

En faisant du Conseil d'État le conseil de « l'État », le constituant a souhaité améliorer la qualité rédactionnelle et juridique de la réglementation. Cependant, les réticences politiques à son égard empêchent manifestement d'atteindre cet objectif. Pour ce faire, un changement d'état d'esprit est nécessaire : le Conseil d'État ne doit plus être considéré avec méfiance, mais plutôt comme un « légiste assistant ». D'autant qu'il n'a ni la prétention de remplacer le législateur, ni celle de prendre une part plus active dans le travail législatif. Jean-Marc Sauvé a eu l'occasion de tenir ce discours apaisant pour le parlementaire lors de son audition relative au Projet de réforme constitutionnelle[1084], et lors du colloque consacré à « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État » du 25 novembre 2016[1085]. Dès lors, la menace étant écartée, la méfiance vis-à-vis de l'institution ne se justifie plus. Au regard de l'objectif de qualité de la loi, du principe de clarté de la loi, qui découle de l'art. 34 C°, et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et qui imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques[1086], il y aurait lieu d'inviter le député à recourir plus régulièrement aux avis du Conseil d'État.

En revanche, toute initiative rendant systématique la consultation du Conseil d'État, pour les propositions de loi avant leur examen en commission ou pour les amendements avant leur dépôt, serait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi d'amélioration de la qualité rédactionnelle et juridique de la loi. Les conséquences de ce dispositif seraient nombreuses. En effet, s'il venait à être adopté, la consultation ne serait plus facultative mais obligatoire. Elle emporterait *de facto* un allongement du calendrier parlementaire constitutif d'une atteinte au bon déroulement du débat démocratique et au bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels. Elle porterait également une atteinte excessive au droit d'initiative qui doit pouvoir pleinement s'exercer au cours du mandat. Or, ce droit ne saurait être limité par d'autres

---

1084 SAUVÉ J-M., Audition du Vice-président par la commission des lois de l'Assemblée nationale, 5 mai 2008 : « *L'inscription dans la Constitution de l'obligation de consulter le Conseil d'État sur toutes les propositions de loi examinées en commission représenterait certainement une trop grande rupture par rapport à la situation actuelle et pourrait susciter des contraintes et donc des difficultés aussi bien du côté du Parlement que du Conseil d'État* » : *<www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Projet-de-loi-constitutionnelle-de-modernisation-des-institutions-de-la-Veme-Republique>*.

1085 SAUVÉ J-M., Conclusion du colloque « L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État », Assemblée nationale, 25 novembre 2016 : « *Le Conseil d'État est et reste disponible vis-à-vis des saisines du Parlement, sans concupiscence, ni appel du pied, ni messages subliminaux aux présidents des assemblées, mais aussi sans peur, ni crainte particulière d'un dévoiement de son rôle. Car notre mission est de servir. Nous sommes heureux de le faire, quand nous sommes sollicités. Nous n'avons pas de regret, quand nous ne le sommes pas* » : *<www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-avis-du-Conseil-d-Etat#_ftnref1>*.

1086 Par ex., Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, cons. 25 et 27.

BY-NC-ND

dispositions que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte. En outre, elle occasionnerait un engorgement du Conseil d'État au regard de la quantité des propositions et amendements déposés sur le Bureau de l'Assemblée. C'est pourquoi, les suggestions émises par Jean-Michel Clément (LREM), rapporteur du *Groupe de travail sur la procédure législative*[1087], et Jean-François Eliaou (LREM), rapporteur du *Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation*[1088], dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », devraient être écartées.

Des réticences existent aussi envers le Conseil économique, social et environnemental. Revêtu, aux termes des art. 69 et 70 C°, d'une fonction d'avis sur les projets et propositions de lois qui lui sont soumis, le CESE peut se prononcer en deux temps. Il peut intervenir sur saisine du Gouvernement. Après examen, un membre du CESE vient devant les parlementaires, en commission ou séance publique, pour exposer l'avis du Conseil. Cette intervention, si elle permet au CESE d'être le conseiller technique du parlementaire et du Gouvernement, est en pratique peu fréquente. Elle se limite à une dizaine d'auditions par an : dix en 2009 et quatorze en 2011... Plus pertinente est la seconde saisine du CESE. Instituée depuis 2008 (art. 70 C° ; art. 97 RAN), elle permet au Président de l'assemblée de requérir l'assistance du Conseil (demandes d'avis ou d'études) sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Sur ce point, il y a une similitude avec la consultation du Conseil d'État. Sauf que l'expertise recherchée n'est pas juridique, mais technique. Ici, l'élu va vouloir s'appuyer sur le CESE, son expertise et son analyse technique sur tout problème de caractère économique, social et environnemental. De l'aveu même de Jean-Jacques Hyest (UMP), cette consultation est « *légitime* [pour] *que les deux assemblées puissent recueillir l'avis des représentants des organisations professionnelles et des associations, dans le cadre de leurs activités de prospective et d'évaluation de la législation et des politiques publiques* »[1089].

Le député, qu'il soit novice ou travailleur acharné, ne peut voir dans le concours du CESE que des avantages : bénéficier d'une assistance et d'une amélioration de la qualité

1087 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE, *Rapport - Première conférence*, *op. cit.*, p. 141, « Proposition n° 15 ».

1088 GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION, *Rapport - Première conférence*, *op. cit.*, p. 202, « Proposition n° 5 ».

1089 Rapport HYEST, *op. cit.*, p. 200.

BY-NC-ND

technique de la législation ; parer aux éventuelles difficultés de sa mise en œuvre ; apporter un éclairage sur la réalité du terrain et les difficultés rencontrées par les catégories socioprofessionnelles ; et, proposer des pistes d'améliorations de la réglementation.

Pourtant, rares sont ceux à saisir le CESE. Rares sont également ceux à se saisir des nombreux rapports rédigés par le CESE. Seules trois consultations en application de l'art. 70 C° peuvent être dénombrées : deux pour l'Assemblée nationale et une pour le Sénat[1090]. Or, ces rapports n'ont pas vocation à finir « au fond d'un placard ». Au contraire, les responsables politiques et la presse sont invités à s'en saisir afin d'alimenter le débat public en vue de l'élaboration des politiques publiques. À défaut, ils se privent d'une expertise riche du principe de réalité. Le faible usage de ce droit de saisine témoigne d'un échec, dont les raisons nous échappent. D'ailleurs, beaucoup usent de cette inactivité pour demander la suppression de cet organisme[1091].

Au contraire, le recours à l'expertise du CESE pourrait être encouragé[1092] et facilité, notamment en ouvrant directement le droit de saisine à l'auteur de la proposition de loi ou à tout autre parlementaire. Cela permettrait au parlementaire de bénéficier d'une véritable expertise indépendante afin de mieux percevoir les conséquences, positives ou négatives, des textes déposés sur le Bureau de l'assemblée. Il pourrait également être pertinent, dans un esprit de transparence et de clarté du débat parlementaire, de consacrer la publicité des avis du Conseil sur les projets de loi, d'ordonnance ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Dans cette hypothèse, une réforme constitutionnelle serait nécessaire. Elle pourrait consister à insérer, après le premier alinéa de l'art. 69, les dispositions suivantes : « Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par un membre de l'une des deux assemblées,

1090 Le 5 juin 2015, Gérard Larcher a utilisé pour la première fois au nom du Sénat cette consultation pour demander au CESE qu'il apporte un éclairage sur les difficultés rencontrées par le Régime Social des Indépendants et, propose des pistes d'amélioration du service rendu aux cotisants de ce régime. La même année, le 29 juillet, Claude Bartolone a consulté le CESE sur le problème du chômage de longue durée et sur la possibilité d'expérimenter un « Fonds zéro chômage de longue durée ». Elle fait suite à la consultation en 2012 par Bernard Accoyer, sur l'autisme.

1091 Voir par ex., Prop. de loi constit. visant à supprimer le Conseil économique, social et environnemental, 14e Lég., n° 772, *Ass. Nat*., 1er mars 2013 ; n° 4489, *Ass. Nat*., 15 février 2017.

1092 Sur ce point, nous sommes rejoints par *Le Club des juristes* qui, dans son dernier rapport « Sécurité juridique et initiative économique » du 11 juin 2015 (§ 42, pp. 91-92, « Proposition n° 4 »), propose d'encourager le recours à l'expertise du Conseil économique, social et environnemental, à l'*INSEE* et aux laboratoires universitaires ou *think tanks* indépendants.

BY-NC-ND

donne son avis sur les propositions de loi qui lui sont soumises. – Les avis dont le Conseil est saisi sont rendus publics ».

Le dernier assistant juridique et technique du député est le *Défenseur des droits*. Cette autorité administrative indépendante, inscrite dans la Constitution depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 à l'art. 71-1, est nommée par le Président de la République pour un mandat de six ans, après application de la procédure prévue à l'art. 13 C°[1093]. Elle exerce les missions et succède au *Médiateur de la République*, au *Défenseur des enfants*, à la *Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité*, et à la *Commission nationale de déontologie de la sécurité*. C'est à dire que le Défenseur des droits veille à la protection des droits et des libertés et permet l'égalité de tous dans l'accès aux droits. Dans ce cadre, il est amené à collaborer directement et étroitement avec les parlementaires. Soit, lorsqu'il rend compte de son activité au Parlement[1094]. Soit, lorsqu'un sénateur ou un député le saisit d'une question qui semble appeler son intervention[1095]. Régulièrement sollicité par les parlementaires, le Défenseur des droits est amené à faire des recommandations pour procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui lui apparaissent utiles[1096]. Depuis 2011, la pratique révèle que, souvent, les propositions du Défenseur des droits sont suivies par les parlementaires.

À titre d'illustration, prenons l'examen du texte sur la protection de l'enfant, déposé par une sénatrice socialiste le 11 septembre 2014 (n° 799). Auditionné par les députés le 16 avril 2015, le Défenseur des droits s'est montré critique envers un sénateur qui avait modifié ou supprimé plusieurs dispositions initiales. Il a notamment « *déplor*[é] *fortement la suppression de l'art. 1 créant un Conseil national de la protection de l'enfance* »[1097], et « *regrett*[é] *la suppression de* [l'art. 17]*, qui reprenait les préconisations de la recommandation du Défenseur des droits du 25 septembre 2013 sur les administrateurs* ad hoc »[1098]. Dans le même temps, il s'est montré source de propositions : « [Le Défenseur des droits] *sollicite donc la réintroduction*

1093 Aux termes de l'art. 13 C°, « *…en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions* ».

1094 Art. 71-1 al. 5 C° ; art. 36 LO n° 2011-333, *préc*.

1095 Art. 7 LO. n° 2011-333, *préc*.

1096 Art. 32 LO. n° 2011-333, *préc*.

1097 DÉFENSEUR DES DROITS, Avis n° 15-08, 24 avril 2015, p. 9.

1098 *Ibid*., p. 11.

BY-NC-ND

de cette mesure et formule une proposition d'amendement sur ce point »[1099]. Ainsi, l'art. 1 a-t-il été rétabli par la commission et, un député GDR a justifié son amendement de la sorte : « *Cet amendement reprend les recommandations du Défenseur des droits. Il vise à…* »[1100]. Le Gouvernement bénéficie aussi de cet éclairage : « *…cet amendement répond à une de ses demandes* [du Défenseur des droits]. *À la suite du rapport sur l'affaire Marina, il avait en effet appelé l'attention du Gouvernement et du législateur sur cette anomalie* »[1101].

Force est de constater que le Défenseur des droits, acteur indépendant, impartial et transparent, peut être une source de propositions envers le Parlement (et le Gouvernement) pour apporter une amélioration à la législation en vigueur et celle en préparation. Plus encore que le Conseil d'État et le CESE, il faut s'en réjouir, le Défenseur des droits est écouté et entendu par le législateur. Son influence sur lui est d'autant plus grande qu'il se réfère à ces 100.000 réclamations annuelles pour établir ses recommandations, soit autant d'histoires vécues et d'atteintes aux droits et libertés.

Dans son ouvrage, *Un Parlement pour quoi faire ?*, André Chandernagor écrivait : « *À l'instar de l'artisan de jadis,* [le parlementaire] *est pratiquement seul pour faire face à la besogne qui lui échoit* (...)*. Qu'il s'agisse de l'étude des textes législatifs, de la préparation des amendements ou des interventions à la tribune, du courrier* (...) *il ne doit guère compter que sur lui-même. Or, la tâche est considérable encore que mal connue du public* »[1102]. La situation a depuis changé. Le député s'est vu attribuer des collaborateurs, véritables auxiliaires de la démocratie, dont la mission se cantonne à assister, apporter un éclairage, proposer des pistes de réflexions et recommandations normatives sur la base d'une expertise juridique et technique. Injustement décriés pour leur prétendue influence sur le parlementaire, en réalité, si influence ils ont, c'est avec le seul consentement de l'élu. C'est à lui, en conscience, « *qu'il revient en dernier ressort de choisir et d'arbitrer* »[1103] entre les différentes informations et recommandations qui sont portées à son attention. Encore faudrait-il qu'il en use. Car, alors que le recours à certains collaborateurs pourrait accroître la qualité rédactionnelle, juridique et

1099 *Ibid*.

1100 Marc Dolez, amdt n° 59 à l'art. 8 (n° 2652 rectifié) *in* Ass. Nat., 2e séance du 12 mai 2015, p. 4516.

1101 Laurence Rossignol, secrétaire d'État, *in ibid*., p. 4520.

1102 CHANDERNAGOR A., *op. cit.*, p. 145.

1103 Jean-Luc Warsmann *in* MATHIEU B. et MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., « La qualité de la loi en débat », *Constitutions* (2), 2010, p. 199.

BY-NC-ND

technique de la législation, le député reste méfiant à l'égard de ces institutions par crainte de se faire déposséder de son droit d'initiative personnel politique. Pourtant, ce n'est pas d'eux que vient la dépossession, c'est de l'Exécutif. Depuis quatorze législatures, on note chez le député une forme d'« *impuissance devant un gouvernement cannibale* »[1104]. Or, les effets de cette situation dévalorisante pourraient prendre fin relativement rapidement pour peu que le député fasse preuve de volontarisme et, surtout, qu'il sectorise son action.

Le député doit effectivement repenser son action. Membre de la majorité ou de l'opposition, l'élu n'est pas voué, étant donné les équilibres et les corrections apportées tout au long de la V^e^ République, à la même action. Ainsi, au sein de la majorité il participera activement avec le Gouvernement, son parti et son groupe à l'élaboration de la loi ; pendant ce temps, le député d'opposition alertera l'opinion de ses méfaits supposés. Plus encore, sa mission de veille législative l'amènera à contrôler davantage l'action de la majorité.

1104 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 88.

BY-NC-ND

Chapitre 2 - Le député contrôleur

Parallèlement à sa fonction législative, le député assume la fonction de contrôle de l'Exécutif. De l'aveu même de Francis De Hault De Pressensé, député sous la III[e] République, son rôle « *ne saurait être exclusivement législatif* [car] *si la représentation nationale n'est pas appelée à gouverner directement, elle a du moins pour mission principale de contrôler les actes du pouvoir exécutif. Il n'est pas de danger plus grand pour un peuple que de laisser périmer ou même affaiblir ce droit fondamental* »[1105]. Il ajoute : « *l'âme même du Gouvernement de la Nation, pour la Nation et par la Nation, c'est le contrôle, c'est la responsabilité, c'est la lumière...* »[1106]. Il faut souscrire aux propos de Francis De Pressensé et à sa métaphore de la lumière. Celle-ci permet en effet de mieux percevoir le sens du contrôle. Contrôler, c'est révéler, c'est mettre en lumière quelque chose pour quelqu'un. Aussi, pour le député, sa mission de contrôle revient à éclairer la Nation, qu'il est chargé de représenter, sur les agissements de son Gouvernement.

Pourtant, si le contrôle est l'essence même du régime parlementaire, à travers la faculté de renverser le Gouvernement, force est de reconnaître l'inanité de cet instrument depuis 1958. Elle s'explique par l'avènement du fait majoritaire et le mode de scrutin qui assurent la constitution d'une majorité claire pour soutenir un Gouvernement fort et stable.

Afin de renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire, un contrôle plus large, relatif à la bonne exécution des lois ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle effectif des administrations, a été instauré. Suivant les recommandations du *Comité Balladur*[1107], la mission de contrôle des parlementaires a été inscrite dans la Constitution. Depuis 2008, l'art. 24 dispose que « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* »[1108]. Pour mener à bien sa mission, le député dispose de moyens de

1105 Prop. de résolution tendant à la modification de certains articles du règlement de la Chambre des députés, 9[e] Lég., 1907, Annexe n° 973, *Doc. parl. Ch. Dép.*, 23 mai 1907, p. 355.

1106 *Ibid*., p. 357.

1107 COMITÉ BALLADUR, *op. cit*., p. 53, « Proposition n° 41 ».

1108 Notre étude se limitera au contrôle de l'action du Gouvernement. Pour un développement sur l'évaluation des politiques publiques, nous conseillerons la lecture de BEN YOUNES S., *Le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement*, Thèse, Aix-Marseille, 2016, pp. 434-541.

BY-NC-ND

contrôle d'une grande diversité **(Section 1**). Toutefois, la nature même du régime politique de la V^e^ République restreint l'élu dans sa mission de contrôle (**Section 2**).

Section 1 - Un double contrôle exercé sur l'Exécutif

Depuis la période révolutionnaire, le pouvoir de contrôle appartient à la représentation nationale. On en trouve la première mention à l'art. 15 de la Déclaration de 1789 : « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Il en résulte un principe de responsabilité des agents du pouvoir.

Toutefois, la responsabilité qui pèse à cette époque sur les ministres est surtout une responsabilité de type pénal et budgétaire[1109]. Il faudra attendre l'instauration du régime parlementaire et la Monarchie de Juillet pour que la responsabilité politique vienne compléter la responsabilité pénale. Depuis lors, le député contrôle à la fois politiquement (**§ 1**) et judiciairement (**§ 2**) l'Exécutif.

§ 1 - Le contrôle politique du député

La littérature politique et juridique étant abondante[1110] sur ce sujet, on ne procèdera ici qu'à de simples rappels quant à la nature (**A**) et aux instruments principaux (**B**) de ce contrôle politique.

A - La nature du contrôle

Le contrôle politique procède du principe de responsabilité des agents du pouvoir issu de la Déclaration de 1789. Selon ce principe, « *toute personne investie d'un mandat électif lui conférant la qualité d'organe des pouvoirs publics est tenue, 1° de rendre compte de ses actes*

1109 En atteste cet article 7 (*Sect. IV*) de la Constitution de 1791 : « *Les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement* ».

1110 Voir notamment les ouvrages de TÜRK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011 ; HAVAS N., *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la V^e^ République*, Thèse, Caen, Dalloz, 2012 ; *La responsabilité des Gouvernants*, Pouvoirs (92), 2000 ; ACTES DU COLLOQUE DE TOULOUSE, *Constitution et Responsabilité*, Université de Toulouse I Capitole, 5 et 6 octobre 2007, Montchrestien, coll. « Grands colloques », 2009.

BY-NC-ND

et, 2° d'en assumer les conséquences »[1111]. Dans le régime actuel, le contrôle politique du Gouvernement se matérialise par l'art. 20 C°, aux termes duquel le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Il en découle une obligation pour le Gouvernement, celle de rendre compte de son action politique et administrative au député. Si le « Parlement » est ici visé, cette obligation ne vaut en réalité qu'à l'égard de l'Assemblée nationale (art. 49 et 50 C°). En conséquence, sur ce point, le régime de la V^e^ poursuit l'œuvre entamée dès le début du XIX^e^ siècle puisqu'il confie au député la mission traditionnelle de contrôle qui lui revient.

Le second aspect de ce contrôle réside dans la sanction de la responsabilité politique. Le régime parlementaire contraint en effet le Gouvernement à assumer les conséquences de sa politique, et l'oblige à se retirer si telle est la volonté de la représentation nationale. Ce que Joseph Barthélémy et Paul Duez résumaient ainsi : « *le Chef de l'État donne son existence au cabinet ; c'est le Parlement qui la lui conserve ou la lui retire. Le ministère est obligé de se retirer lorsqu'il n'a plus la confiance du Parlement. Cette obligation de se retirer est* (...) [une] *pièce essentielle du régime parlementaire, puisqu'elle assure la collaboration constante du Parlement et du Gouvernement* »[1112].

Au fond, le contrôle politique apparaît comme une exigence du système représentatif. Louis Marin, député de la III^e^ République, confirme ce point de vue en ces termes : « *Le droit de contrôle sur les actes du pouvoir exécutif est une mission essentielle de la représentation nationale. Celle-ci n'est pas appelée à gouverner directement par elle-même, mais elle a le devoir de surveiller jour par jour l'application des principes politiques auxquels elle a donné sa confiance. En droit, ce contrôle parlementaire est une nécessité sans laquelle la souveraineté nationale n'existerait pas* »[1113].

B - Les instruments du contrôle

Divers instruments traduisent dans notre régime représentatif cette nécessité du « devoir de surveillance » politique évoquée par Louis Marin. Parmi eux, relevons notamment la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, les commissions permanentes ou d'enquête, les

---

1111 AVRIL P., « Pouvoir et responsabilité », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau : Le Pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 11.

1112 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 705.

1113 MARIN L., « Rapport fait au nom de la commission du règlement chargée d'examiner la proposition de résolution de Francis De Pressencé tendant à la modification de certains articles du règlement de la Chambre des députés », 9^e^ Lég., 1909, Annexe n° 2486, *Doc. parl. Ch. Dép.*, 17 mai 1909, p. 1107.

BY-NC-ND

questions aux ministres. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que leur existence – à défaut de leur mise en œuvre – n'a guère évolué depuis leur apparition sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Donnons quelques indications sur chacun de ces instruments.

La mise en jeu de la responsabilité ministérielle.

Selon le texte de 1958 et son art. 49, trois possibilités s'offrent au député pour mettre en cause le Gouvernement. Il s'agit en réalité de trois procédures distinctes, mais semblables dans leur effet. Deux d'entre elles sont d'initiative gouvernementale : c'est le Gouvernement qui engage sa responsabilité sur son programme ou sa déclaration de politique générale (al. 1), ou sur un texte (al. 3). Pour l'autre, ce sont les députés qui prennent l'initiative : on parle alors de motion de censure spontanée (al. 2). Voilà donc trois mécanismes qui permettent de mettre en cause la responsabilité ministérielle.

Toutefois, leur efficacité est à relativiser. Si le député peut renverser le Gouvernement selon les dispositions de l'art. 49, cela reste théorique. En effet, l'angle institutionnel pris par la V^e^ République – le parlementarisme rationalisé et le fait majoritaire – contraint fortement le député en la matière. La mise en cause du Gouvernement par cet instrument ne constitue donc plus, comme ce fut le cas sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, l'expression la plus « visible » du contrôle politique en régime parlementaire.

Les commissions parlementaires.

1 – Les commissions permanentes ont toujours joué un rôle prépondérant dans le contrôle de l'Exécutif. Mais, le système actuel est sans commune mesure avec le système existant sous les précédentes Républiques. En effet, l'art. 15 C° 1946 permettait à l'Assemblée de jouir d'une liberté totale d'auto-organisation. C'est à elle qu'il incombait de fixer le nombre, la composition et la compétence des commissions. Or, la pratique parlementaire a perverti cette liberté et occasionné de grandes instabilités ministérielles. Les commissions, par leur nombre et leur spécialisation, étaient devenues un puissant instrument de contrôle permettant au député « *un contrôle exhaustif et tatillon des textes gouvernementaux* »[1114]. Seulement, « *elles avaient*

[1114] DENQUIN J-M., *1958 : La genèse de la V^e^ République*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1988, p. 353.

BY-NC-ND

tendance à se constituer en contre-ministères [et] *le président de la commission, personnage considérable, se voyait fort bien remplacer le ministre en titre* »[1115].

Pour éviter à nouveau ces instabilités, le constituant de 1958 a strictement limité le nombre et les missions des commissions permanentes, contraignant ainsi le député dans l'exercice de son contrôle. Depuis lors, il est admis que les commissions n'ont « *qu'un rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* »[1116].

Depuis 2008, la mission de contrôle est reconnue et consacrée dans la Constitution, l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 et le RAN. Elle recouvre à la fois l'action du Gouvernement et de son administration, la mise en application des lois (art. 145-7 RAN), le contrôle budgétaire et financier (art. 146 à 146-1 RAN), l'évaluation des politiques publiques (art. 146-2 à 146-7 RAN), le contrôle des nominations aux emplois ou fonctions les plus importantes (art. 29-1 RAN). C'est dans ce cadre que le député peut alerter le Gouvernement sur les effets de certaines politiques et proposer des aménagements. C'est dans ce cadre également qu'il peut, après avoir auditionné le candidat pressenti en toute transparence, s'opposer à une nomination relevant du Président de la République.

2 – Les Chambres procèdent aussi à des enquêtes[1117]. « *La pratique de l'enquête dans notre pays*, note Pierre Mourgue, *est relativement récente. Si l'on prend le mot "enquête parlementaire" dans le sens que nous lui donnons aujourd'hui, elle n'existe en France que depuis les dernières années de la Restauration, et même ce droit des Chambres ne trouve un exercice fréquent que sous la Monarchie de Juillet* »[1118]. Depuis 1832 et l'affaire du « déficit

---

1115 *Ibid*.

1116 Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 ; Art. 145 RAN.

1117 Voir nota. MICHON L., *Des enquêtes parlementaires. Études de législation comparée*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1890 ; DEGOMMIER R., *Les enquêtes parlementaires*, Thèse, Paris, Typographie Morris Père et Fils, 1899 ; BEAUCHAMP L., *Les commissions d'enquêtes parlementaires*, Thèse, Poitiers, Impr. Y. Cadoret, 1901 ; MOURGUE P., *Les enquêtes parlementaires*, Thèse, Montpellier, Impr. Serre et Roumégous, 1903 ; ARNITZ R., *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*, Thèse, Paris, Édouard Duchemin, 1917 ; BÉGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse, Paris, Domat-Montchrestien - F. Loviton, 1931 ; BILGER STREET H., *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, Thèse, Paris I, 2000 ; MIGNON-MARTINEZ C., *Les commissions d'enquête parlementaire sous la V^e^ République*, Thèse, Reims, 2002.

1118 MOURGUE P., *op. cit.*, p. 6.

BY-NC-ND

Kesner »[1119], la pratique de l'enquête jusqu'alors coutumière s'est démocratisée[1120], jusqu'à recevoir une valeur constitutionnelle (art. 51-2 C°)[1121] en 2008.

Ce droit d'enquête consiste, selon Eugène Pierre, en un ensemble d'« *investigations auxquelles une Assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désignés avec un mandat déterminé* »[1122]. L'enquête est encore, d'après Joseph Barthélémy et Paul Duez, « *la procédure employée par une Chambre qui confie à une commission le soin de la renseigner en effectuant des vérifications ou en réunissant des éléments d'information* »[1123]. Elle vise à « *connaître la marche de l'administration, les actes des ministres dans les rapports entre les lois et les services publics, la conduite des députés eux-mêmes dans les choses étroitement liées à la gestion de l'État* »[1124]. C'est du moins la présentation qu'en donnait le vicomte Combes De Lestrade à la fin du XIX[e] siècle. Quelques années plus tard, Louis Beauchamp la résumera à « *une surveillance sur les actes du Gouvernement* »[1125].

De manière générale, les demandes d'enquête permettent à un parlementaire d'attirer l'attention des assemblées, du Gouvernement, de la presse et de l'opinion, sur des faits d'intérêt national, sur la gestion d'un service ou d'une entreprise publique, qui ne font pas l'objet de poursuites pénales. À travers elles, il est à la recherche d'information « *en vue d'une mise en jeu éventuelle de la responsabilité politique et peut-être même, de la responsabilité pénale* »[1126] d'un membre du Gouvernement.

Le meilleur exemple attestant de ce contrôle sous la 14[e] législature est la création de la *Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur et de la Justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement*, suite aux révélations de « l'affaire Cahuzac », même si l'opposition UMP a dénoncé une « *véritable*

1119 ARNITZ R., *op. cit.*, pp. 48-60.

1120 Pour une étude historique sur les différentes enquêtes parlementaires d'ordre politique, voir ARNITZ R., *op. cit*., pp. 23-213.

1121 Cette constitutionnalisation avait déjà été suggérée par le *Comité Vedel* (Rapport VEDEL, *op. cit.*, § 26, p. 2546).

1122 PIERRE E., *op. cit*., § 584, p. 597.

1123 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 694.

1124 Vicomte COMBES DE LESTRADE G., « Les enquêtes sous le régime parlementaire », *RPP*, Tome xv, 1898, p. 618.

1125 BEAUCHAMP L., *op. cit*., p. 1.

1126 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 695.

BY-NC-ND

mascarade visant à dédouaner le Gouvernement, qui humilie le Parlement, car cette commission n'avait d'enquête que le nom »[1127]. L'usage de ce droit par le député peut donc s'avérer compromettant pour l'Exécutif, même si la composition à la proportionnelle des groupes et le fait majoritaire lui assurent une certaine immunité. D'ailleurs, le rapporteur socialiste Alain Claeys n'a conclu à aucun dysfonctionnement majeur de l'État[1128].

La reconnaissance constitutionnelle des missions de contrôle et d'évaluation, et pour l'exercice de celles-ci des commissions d'enquête, doit être saluée. Il s'agit là d'une innovation importante qui clarifie le rôle du député dans le système représentatif français. Comme le juge Philippe Houillon (UMP), « *en introduisant un article 51-2, le constituant a tenu à inscrire cet instrument de contrôle dans le titre consacré aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement, vraisemblablement pour mieux souligner le lien qui doit unir le travail de contrôle et le travail législatif. Il ne s'agit pas là d'une innovation à proprement parler, mais cette "constitutionnalisation" du rôle des commissions d'enquête marque une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d'évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif* »[1129]. En ce sens, la révélation de cette affaire a conduit l'Exécutif à annoncer une série de mesures pour moraliser la vie politique que le Parlement a adoptée.

3 – Un second exemple atteste de ce contrôle politique et du lien qui unit le travail de contrôle et le travail législatif. Il faut ici évoquer les attentats du 13 novembre 2015 en plein Paris qui ont eu un impact significatif sur le député et son travail en commission. Dans ce contexte d'insécurité, le législateur a institué le Parlement comme autorité de contrôle de l'action gouvernementale pendant toute la période d'état d'urgence. À l'initiative de Jean-Jacques Urvoas (SRC), la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence a donc été modifiée comme suit : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* »[1130]. Pour son prolongement, six mois plus tard, elle sera complétée de cette mention : « *...Les autorités*

1127 GROUPE UMP DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, Communiqué de presse - « L'UMP refuse avec fracas d'approuver le rapport parlementaire sur "l'affaire Cahuzac" », 9 octobre 2013.

1128 Rapport CLAEYS, 14e Lég., n° 1408, *Ass. Nat.*, 8 octobre 2013, pp. 93-96.

1129 HOUILLON P., « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs* (134), 2010, p. 65.

1130 Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, *JORF* du 21 novembre 2015, p. 21665.

BY-NC-ND

administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi... »[1131].

L'objectif poursuivi, qualifié d'« *ambitieux et inédit* »[1132] par son auteur, était « *d'évaluer l'application de l'état d'urgence en délivrant une analyse technique et statistique, complète ainsi qu'objective des procédures mises en œuvre. Notre but étant qualitatif et pas seulement quantitatif, nous allons tenter d'évaluer les bénéfices retirés de ces mesures exceptionnelles en termes de sécurité publique, de procédures judiciaires et de collecte de renseignements. Cela nous amènera, le cas échéant, à adresser au Gouvernement des préconisations dans le but, soit de conforter l'efficacité du dispositif, soit de mieux garantir les libertés individuelles et collectives* »[1133].

Pour son application, l'Assemblée nationale[1134] a été amenée à utiliser pour la première fois depuis 1958 un article de l'ord. du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires[1135]. Cet art. 5 *ter* de l'ordonnance permet à une commission permanente de se doter, en plus de ses pouvoirs traditionnels, et pour un temps déterminé, des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête. Il est important de préciser que, durant cette période, la commission permanente ne devient pas une commission d'enquête, mais elle se donne les pouvoirs d'une commission d'enquête. En pratique, la commission des lois a disposé de moyens d'action renforcés pendant trois mois. Tout d'abord, des pouvoirs de contraintes : toute personne dont elle a jugé l'audition utile a été tenue de déférer à la convocation de la commission. Mais aussi des pouvoirs d'enquête afin de pouvoir mener des investigations sur pièces et sur place. Ainsi, les commissaires se sont vu communiquer tous les documents de service du Ministère de l'Intérieur, le détail des opérations, leur quantité et leur qualité. Ils ont pu « *savoir, connaître, interroger, pour évaluer* »[1136], donc contrôler en temps réel et non, comme d'ordinaire, contrôler *a posteriori*.

1131 Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF* du 22 juillet 2016.

1132 Site internet de Jean-Jacques Urvoas, « Un contrôle parlementaire ambitieux et inédit des mesures prises pendant l'état d'urgence », 2 décembre 2015.

1133 Ass. Nat., séance de la commission des lois du 2 décembre 2015, Compte rendu n° 20, p. 8.

1134 Pour sa part, le Sénat a simplement institué, le 25 novembre 2015, un comité de suivi de l'état d'urgence, et désigné un rapporteur spécial.

1135 Ass. Nat., Compte rendu n° 20, *op. cit.*, p. 9 ; « Contrôle de l'état d'urgence : le Président de la commission des lois veut des pouvoirs d'enquête », *LCP.fr*, 2 décembre 2015.

1136 Ass. Nat., Compte rendu n° 20, *op. cit.*, p. 17.

BY-NC-ND

Les députés de tous bords ont accueilli positivement ce contrôle[1137]. Il est même « normal » pour eux d'en connaître. « *C'est normal*, affirma Bruno Le Maire (UMP), *que le Parlement contrôle la mise en œuvre de l'état d'urgence. Je crois que c'est à nous d'être très vigilants pour qu'il n'y ait absolument aucun débordement et que chaque perquisition corresponde bien à des besoins de sécurité.* (...) *C'est notre rôle de parlementaire d'être vigilant* »[1138]. Jean-Christophe Lagarde (UDI) y a vu, pour sa part, un moyen pour le Gouvernement de se protéger de l'action de ses services. Pour lui, ce contrôle « *ne correspond pas à la culture parlementaire française depuis 1958 et, de ce point de vue, le fait de donner au Parlement les capacités réelles de contrôler les pouvoirs qu'il a confiés au pouvoir exécutif représente une évolution très favorable et nécessaire, qu'il s'agisse de l'état d'urgence ou d'autres questions. En outre, c'est une excellente manière de protéger l'exécutif contre ses propres services, qui peuvent parfois prendre des initiatives malheureuses susceptibles de mettre tel ou tel ministre en difficulté. Par nature, le contrôle accentue la vigilance des autorités à l'égard de la pertinence des mesures qu'elles prennent* »[1139].

Toutefois, quelques voix se sont élevées contre ce contrôle parlementaire. Dans une tribune publiée sur le site du *Monde*, Pouria Amirshahi (SRC) dénonça l'absence de « *contrôle démocratique véritable* »[1140]. Il fut rejoint par l'eurodéputé (PPE) et ancien ministre de l'intérieur Brice Hortefeux qui affirma que le contrôle constant n'était pas la priorité : « *Il y aura un contrôle* a posteriori*, bien sûr. Mais je crois qu'il faut hiérarchiser les dangers et les risques. Aujourd'hui, la menace majeure ne pèse pas sur les libertés individuelles ; la menace majeure c'est la menace terroriste. Donc, dans la hiérarchie des menaces, nous devons tout mettre en œuvre et utiliser tous les moyens pour lutter contre le terrorisme et les menaces que fait peser l''État islamique" sur notre pays. Je suis favorable aux mesures qui ont été prises en matière d'état d'urgence. Maintenant, qu'il y ait un contrôle de l'ensemble du Parlement, je n'y suis pas favorable, car il y a une clause de confidentialité* »[1141].

1137 Voir la discussion générale *in* Ass. Nat., séance unique du 19 novembre 2015, pp. 9581-9594.

1138 Extrait de l'émission « Politique matin », *LCP*, 3 décembre 2015, 12 min 16 : *<www.lcp.fr/emissions/politique-matin/271025-la-matinale-du-jeudi-3-decembre-2015>*.

1139 Ass. Nat., Compte rendu n° 20, *op. cit*., p. 13.

1140 « Pourquoi je voterai contre la prolongation à 3 mois d'un état d'urgence », *LeMonde.fr*, 19 novembre 2015.

1141 Extrait de l'émission « Politique matin », *LCP*, 30 novembre 2015, 38 min 30 : *<www.lcp.fr/emissions/politique-matin/271022-la-matinale-du-lundi-30-novembre-2015>*.

BY-NC-ND

Malgré ces réticences (très minoritaires), force est de reconnaître que le résultat est positif. En effet, ce mécanisme de contrôle a marqué une nouvelle étape pour le député contrôleur. En s'appropriant ainsi le droit de contrôler les mesures prises par le Gouvernement durant toute la durée de l'état d'urgence, il a montré, par la pertinence de cet outil, sa volonté d'accroître ses moyens de contrôle ainsi que le niveau qualitatif de celui-ci. En somme, par l'usage inédit de cette disposition sous la V^e^ République, le Parlement a œuvré à rendre plus « visible » le contrôle politique des commissions parlementaires. Par lui, il a en partie œuvré à sa propre revalorisation.

Les questions.

La question est « *le droit appartenant à tout membre de l'une ou de l'autre Chambre de demander à un ministre des renseignements sur les faits relatifs soit à la politique, soit à l'administration* »[1142]. Autrement dit, il s'agit d'une procédure par laquelle un député demande à un ministre des renseignements ou explications sur un acte de sa compétence[1143]. Il en ressort plusieurs éléments : 1°) la question est un outil au service du parlementaire, 2°) exercée à l'encontre du Gouvernement, 3°) dans le but d'obtenir des renseignements ou des explications sur les affaires conduites par lui. Dès lors, les questions constituent un moyen d'information directe pour le député du fait de ce dialogue avec le ministre compétent. De ce véritable échange qui s'instaure entre le questionneur et le ministre va naître « *un contrôle minutieux sur l'action administrative* »[1144].

Les questions constituent l'instrument de contrôle le plus ancien. Michel Ameller relève en effet que « *c'est un trait caractéristique de notre Droit public, depuis 1791, que toutes les fois que les Ministres ont accès au Parlement, les membres des Assemblées ont le droit de les interroger* »[1145]. La procédure orale étant d'essence parlementaire, c'est donc tout naturellement que ce droit s'est matérialisé par les questions orales. Michel Ameller poursuit : « *ainsi, les questions orales ont-elles fait leur apparition dans les institutions françaises dès que le régime*

1142 DUBUC J., *La question et l'interpellation*, Thèse, Paris, A. Pedone, 1909, pp. 12-13.

1143 PRÉLOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 3^e^ éd., 1963, § 568, p. 773 ; AMELLER M., *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Thèse, Paris, LGDJ, 1964, p. 9 ; BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 698.

1144 LIDDERDALE D.W.S., *Le Parlement français*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques » (54), 1954, p. 257.

1145 AMELLER M., *op. cit*., p. 114.

BY-NC-ND

représentatif a été instauré. Il faut bien se garder de les lier au régime parlementaire proprement dit, car elles n'ont pas pour objet de mettre en cause l'existence du Gouvernement. Les questions orales visent à obtenir des renseignements. D'une façon pratique, elles résultent donc tout simplement de la confrontation, au sein d'une Assemblée, des représentants élus qui les posent et des membres du Gouvernement qui sont susceptibles d'y répondre. Leur existence a été de la sorte liée au droit d'entrée des Ministres dans les Assemblées »[1146].

Ce n'est que bien plus tardivement que les questions écrites[1147] ont fait leur apparition. S'inspirant de l'exemple britannique, Francis De Pressensé proposa le 23 mai 1907 de modifier le règlement afin de permettre au député de pouvoir poser des questions écrites au Gouvernement. Son but, clairement identifié dans l'exposé des motifs de sa proposition, visait principalement les sujets intéressant les affaires étrangères. En reprochant à ses collègues leur « *dédaigneuse indifférence pour les problèmes de politique extérieure* »[1148], il cherchait à éveiller leur curiosité et accroître le contrôle parlementaire dans la direction de la politique étrangère et de défense, « *attribut naturel de l'exécutif* »[1149] [1150]. Pour lui, le député « *ne se doute de l'importance vitale de ces choses lointaines que le jour où* [il] *s'éveille au bord de l'abîme qu'un avertissement opportun lui aurait permis d'apercevoir et d'éviter.* (...) *Chez nous, grâce à l'absence de fait d'une surveillance parlementaire effective, un ministre, qu'une compétence incontestable n'a pas toujours porté à la tête de nos relations extérieures, jouit, en fait, dans le train quotidien des affaires, d'une puissance presque illimitée.* (...) [R]*ien ne l'empêche de jouer, sur le thème donné, les variations qui lui plaisent* »[1151]. Sur le rapport de Louis Marin[1152], la Chambre vota, le 30 juin 1909, la proposition de résolution suivante : « *Tout député peut poser à un ministre des questions, écrites ou orales* ». Aujourd'hui encore, le RAN en son art. 135 al. 1 prévoit cet échange de vues.

1146 *Ibid.*

1147 *Ibid.*, pp. 21-112.

1148 Prop. de résolution, Annexe n° 973, *préc.*, p. 356.

1149 BARTHÉLÉMY J., *Démocratie et politique étrangère*, Félix Alcan, 1917, p. 90.

1150 En matière de politique étrangère et de défense, les assemblées n'ont qu'un pouvoir d'entérinement. Aussi, le contrôle parlementaire s'exerce *a posteriori* au sein de la commission des affaires étrangères, de celle de la défense, parfois de commission d'enquête, par les questions des députés, les missions d'information ou les auditions des ministres. Depuis 2008, sur proposition du Comité Balladur (« COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 62, « Proposition n° 53 »), l'art. 35 C° prévoit que le Parlement est informé de toute intervention des forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Lorsque la durée d'une intervention excède quatre mois, sa prolongation doit faire l'objet d'une autorisation expresse du Parlement.

1151 Prop. de résolution, Annexe n° 973, *préc.*, p. 356.

1152 Rapport MARIN, Annexe n° 2486, *op. cit.*

BY-NC-ND

Par sa simplicité, la procédure des questions écrites est très appréciée du député. Les relevés statistiques de l'Assemblée nationale témoignent de cet attrait (*Tableau 4*, *infra*).

Tableau 4 : Nombre de questions écrites par législature à l'Assemblée nationale

X^e^ Lég. 1993-1997	**XI^e^ Lég.** 1997-2002	**XII^e^ Lég.** 2002-2007	**XIII^e^ Lég.** 2007-2012	**XIV^e^ Lég.** 2012-2017*	**XV^e^ Lég.** 21 juin 2017 31 oct. 2018
51.165	76.174	123.418	131.194	104.144	13.927

* À compter du 1er octobre 2015, le quota par député a été instauré. Il a été fixé à 52 questions écrites pour les sessions 2015-2016 et 2018-2019, et à 39 questions pour la session 2016-2017 (du 20 octobre 2016 au 20 juin 2017).

Source : Assemblée nationale.

Cependant, elle a occasionné une inflation du nombre de questions écrites et il s'est ensuivi une augmentation des délais de réponse du Gouvernement. Ainsi, le taux de réponse depuis le début de la 14e législature s'élève à 78 % en septembre 2016, et le délai de réponse s'établit à 101 jours[1153]. Durant la période allant du 21 juin 2017 au 18 septembre 2018, le Gouvernement a répondu à 7.408 questions écrites sur 12.105 déposées (soit 61,2 %). Près de la moitié de ces réponses ont été communiquées dans un délai de deux mois. Cela étant, plus de 4.000 questions sont en attente de réponse[1154].

Un même constat s'impose pour les « questions signalées ». Cette procédure, née en 1994 et consacrée en 2009 à l'art. 135 RAN, invite les présidents de groupe à signaler certaines questions écrites restées sans réponse depuis plus de deux mois ; le Gouvernement étant tenu de répondre dans un délai maximum de dix jours. Or, entre juin 2012 et septembre 2015, sur les 3.285 questions écrites signalées, seules 866, soit 26 %, avaient obtenu une réponse dans le délai de dix jours.

1153 Réponse à la Question écrite n° 99052 du 20 septembre 2016, *JORF Ass. Nat*. du 27 septembre 2016, p. 8894.

1154 Ass. Nat., 1ère séance du 18 septembre 2018, p. 8858.

BY-NC-ND

§ 2 - Le « contrôle judiciaire » du « député-juge »

Ignorée de l'opinion, cette compétence ancienne (**A**) n'est pourtant pas anodine. Elle permet au parlementaire de mettre en jeu la responsabilité pénale des membres du Gouvernement (**B**).

A - La justification de la « compétence judiciaire » du député

L'association des termes « député » et « juge » semble à première vue incompatible. Comment, en effet, concilier sous le même vocable « député », créateur de la loi, et « juge », chargé de l'appliquer ? Comment concilier politique et justice ? La question est d'autant plus légitime qu'il apparaît que ce terme entre en contradiction avec l'un des principes essentiels posé par la Déclaration de 1789. « *Toute société*, prévoit son art. 16, *dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». Le principe de séparation des pouvoirs entache donc la combinaison de ces deux mots pour cause de mélange des genres. Et cependant, depuis 1789, le député se trouve être un acteur d'une juridiction spéciale.

L'histoire institutionnelle révèle que toutes les constitutions ont prévu l'existence d'une juridiction politique chargée de connaître et juger de la responsabilité criminelle de nos gouvernants[1155]. Toutes donnent en réalité corps à une revendication ancienne contre l'arbitraire, mainte fois renouvelée sous l'Ancien Régime. Dans ses *Cahiers des États Généraux en 1789 et la législation criminelle*[1156], Albert Desjardins retrace cela : « *la haine des ministres était presque aussi ancienne que l'amour du Roi* »[1157], car ils « *paraissaient des instruments*

1155 Voir nota. LAIR A-É., *Des Hautes Cours Politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Ernest Thorin, 1889 ; MUEL L., *Précis historique des Assemblées parlementaires et des Hautes Cours de Justice en France de 1789 à 1895, d'après les documents officiels*, Guillaumin-A. Pedone, 1896 ; FERSTEL L., *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Société Française d'Éditions d'Art-Louis Henry May, 1899 ; JAMIN G., *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Thèse, Paris, Impr. Henri Jouve, 1908 ; BOIZART É., *Étude sur la Haute Cour de Justice, instituée par la Constitution de 1848*, Thèse, Paris, Bonvalon-Jouve, 1907 ; CHASTEL A., *De la Haute Cour de Justice suivant la législation et la Constitution françaises actuelles*, Thèse, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909 ; LINDON R. et AMSON D., *La Haute Cour 1789-1987*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1987. – Pour un résumé historique de l'indication chronologique des hautes juridictions politiques de 1790 à 1852, voir la Note (1) sous le Sénatus-Consulte *relatif à la compétence de la Haute Cour de Justice* du 4 juin 1858, *S*. 1858.III.169 ; voir aussi « Les Hautes Cours de Justice françaises depuis 1789 », *in* DAILLY E., HAENEL H. et JOLIBOIS C., « Rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution », n° 316, *Sénat*, 19 mai 1993, p. V.5.

1156 DESJARDINS A., *Les Cahiers des États Généraux en 1789 et la législation criminelle*, A. Durand et Pedone-Daurel, 1883, pp. 155-188.

1157 *Ibid*., p. 155.

BY-NC-ND

d'oppression et devenaient des objets de haine. (...) *Qu'il s'agit de la liberté individuelle, du service militaire, du recouvrement des taxes, on se plaignait toujours et partout d'être livré à l'arbitraire. C'était aux ministres qu'on reprochait cet arbitraire, qu'on imputait toujours le mal, ce n'était pas au Roi* »[1158]. Pour le sénateur Félix Barthe, cela repose aussi sur l'une des bases de notre droit public, à savoir que « *les lois sont obligatoires pour tous, et que leur violation par ceux-là mêmes qui sont placés le plus haut trouverait une répression et des juges* »[1159]. Mais encore sur la dignité de la fonction occupée. « *Le caractère public*, poursuit-il, *dont* [les ministres] *étaient revêtus, le respect et le prestige dont* [l'Empire] *voulait que leurs fonctions fussent entourées, la grandeur de l'émotion occasionnée par un procès criminel intenté à de tels personnages, la nécessité d'une bonne justice, le déterminèrent à créer une Haute Cour de Justice* »[1160]. En conséquence, le sentiment de détestation envers les ministres, l'idée que toute personne est l'égale de l'autre devant la loi, et la dignité de la fonction sont autant d'éléments qui, au lendemain de la Révolution, ont amené le pouvoir souverain à consacrer, d'une part, la responsabilité judiciaire des gouvernants, et à justifier, d'autre part, l'existence d'une juridiction d'exception pour les juger : la Haute Cour[1161].

En quoi consiste cette responsabilité criminelle ? « *Devenu une sorte de bouc émissaire, responsable de tous les maux, coupable de tous les crimes* »[1162], le pouvoir ministériel se trouve judiciairement responsable pour des considérations les plus graves. Quel que fût le régime, il a toujours été question de réprimer le plus largement possible les atteintes portées à l'égard de la Nation et du peuple. En atteste la déclaration de l'Assemblée nationale qui, la première, à l'été 1789, dispose que « *les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'Assemblée* »[1163]. Toutes les Constitutions suivantes viseront les crimes contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État ou la haute trahison du Président de la République et ses ministres.

À qui cette compétence a-t-elle été confiée ? L'histoire montre que la haute juridiction a tantôt été confiée à un tribunal mixte, composé de magistrats professionnels et de jurés

1158 *Ibid*., p. 159.

1159 BARTHE F., « Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte relatif à la compétence de la Haute Cour », *Sénat*, 4 juin 1858, *in* S. 1858.III.170.

1160 *Ibid*, p. 171.

1161 De la Constitution de 1791 à nos jours, se sont succédé : Haute Cour nationale (1790), Haute Cour de Justice (an III ; 1848 ; 1852 : 1875 ; 1946 ; 1958), Haute Cour (an VIII ; 1958 [depuis 2008]), Haute Cour impériale (an XII), Cour des Pairs (1814 et 1830).

1162 LAIR A-É., *op. cit.*, p. 122.

1163 *Le Moniteur Universel*, 13 juillet 1789.

BY-NC-ND

politiques, tantôt à la Chambre Haute du Parlement formée en Haute Cour. Mais, quel qu'ait été le système adopté, le député y a toujours tenu la même place : c'est à lui qu'il revenait d'accuser les ministres afin de les traduire devant la haute juridiction. Le député ne jugeait pas les ministres ; il n'avait le droit que de les mettre en accusation.

La loi du 19 avril 1948[1164] est venue porter une importante modification à son statut. Par elle, le député cesse d'être un simple accusateur. Il peut désormais juger les ministres mis en accusation par lui. La nouvelle législation porte en effet modification de la composition de la Haute Cour. Elle y introduit quinze députés répartis comme suit : un président, deux vice-présidents, douze jurés. De cette loi se dégage tout naturellement l'un des aspects de son rôle de contrôleur : le député devient « député-juge ». À la différence des régimes passés qui le cantonnaient à porter des accusations, la IV^e^ République lui permet d'accuser et de juger le ministre pour les crimes commis dans l'exercice de ses fonctions.

Le système issu de la loi de 1948 sera maintenu en 1958[1165] et étoffé. Deux remarques viennent à l'esprit au regard de cette haute juridiction. La première concerne la hausse du nombre de parlementaires au sein de l'institution. Si l'évolution se trouve être positive pour le Sénat qui voit douze de ses membres acquérir la qualité de juge parlementaire, celle-ci se fait au détriment de l'Assemblée nationale qui voit sa représentation amoindrie pour passer de quinze à douze députés juges. La seconde prend acte de ce réajustement et tend à y voir l'application du principe d'égale représentation de la société à travers les Chambres. Ainsi composée, la Haute Cour de Justice comprend 24 juges parlementaires, à hauteur de douze députés et douze sénateurs, chargés de juger nos gouvernants.

L'histoire de la « compétence judiciaire » du député depuis 1789 se résume donc en deux phases : une première, de 1789 à 1948, dans laquelle le député se trouve strictement limité à la seule mise en accusation des détenteurs du pouvoir exécutif ; une seconde, de 1948 à 1993, où le député accuse et juge les ministres. En attribuant une telle compétence au député, le pouvoir souverain surmonte le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. En agissant de la

1164 Loi n° 48-686 du 19 avril 1948 modifiant l'ordonnance du 18 novembre 1944 instituant la Haute Cour de Justice, *JORF* du 20 avril 1948, p. 3870.

1165 Ord. n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, *JORF* du 3 janvier 1959, p. 179.

BY-NC-ND

sorte, il n'est pas dans l'erreur. Il serait en effet trompeur de croire que le contrôle politique et le « contrôle judiciaire » sont deux contrôles que tout oppose. Au contraire, il est admis depuis les années 1830 que le « contrôle judiciaire » n'est pas étranger au contrôle politique, ni d'ailleurs au travail législatif. Les deux contrôles sont liés : le judiciaire est le prolongement du politique. Il s'agit, d'après Alphonse Bérenger, député sous la Restauration en 1830, d'un « *grand acte national* »[1166], d'un « *droit inhérent à* [n]*otre nature, d'accuser et de traduire devan*t [la Cour de Justice] *des ministres coupables* »[1167]. Il poursuit : « *le pays, par notre intervention, va demander justice des hommes qui ont violé les lois et troublé la paix dont il jouissait* »[1168]. Dans les faits, cette « *forme aggravée du contrôle politique* »[1169] s'est traduite à de multiples reprises : affaires des ministres de Charles X (1830), Kessner (1832-1833), Boulanger (1889), Déroulède (1899), Malvy (1918), Caillaux (1919), Cachin (1923) et Péret (1931), les responsables de l'État français (1944-1945)... Mais qu'en est-il aujourd'hui ?

B - Le député concomitamment membre d'une juridiction d'exception et d'une assemblée politique

Dans les années 1990, l'affaire dite du « sang contaminé »[1170] a mis un terme à la procédure instituée en 1958. Face à l'agitation suscitée, aux failles et aux insuffisances du système – notamment l'impossibilité de traduire les ministres responsables devant la Haute Cour de Justice –, résolution a été prise de dissocier la responsabilité pénale du Président et celle des ministres. Sur proposition du Comité présidé par le Doyen Vedel[1171], la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 répond à cet objectif et crée *la Cour de Justice de la République*[1172]. Pour sa part, *la Haute Cour* reste compétente pour connaître de la responsabilité du Chef de l'État. Depuis lors, ces deux instances coexistent, avec pour chacune des caractéristiques propres.

1166 BÉRENGER A., « Rapport de la Commission d'accusation des ministres de Charles X signataires des ordonnances du 25 juillet 1830 », *Ch. Dép*., 23 septembre 1830, *in* S. 1831.II.8.

1167 *Ibid*.

1168 *Ibid*.

1169 CHAVEGRIN E., Note (1-2-3) sous les arrêts de la Haute Cour de Justice des 28 janvier et 6 août 1918, *in* S. 1920.II.34.

1170 Voir le « Dossier spécial : "Sang contaminé" », *in RDP* 1999, pp. 313-456 ; SOULEZ LARIVIÈRE D., « La Cour de Justice de la République et l'affaire du Sang contaminé », *Pouvoirs* (92), 2000, pp. 91-101.

1171 COMITÉ VEDEL, *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, 1993, p. 36.

1172 Art. 68-1 et 68-2 C° ; LO n° 93-1252 du 23 novembre 1993, *JORF* du 24 novembre 1993, p. 16168.

BY-NC-ND

La Cour de Justice de la République [CJR]

La nouvelle procédure ouvre droit à toute personne qui se prétend lésée de saisir la Cour. La juridiction se distingue ainsi des anciennes Hautes Cours en ce qu'elle ne réserve pas la mise en accusation à la seule décision des députés. Le système proposé se veut donc plus favorable aux justiciables et donc plus démocratique. Quant à la recevabilité du recours, elle est examinée par une commission exclusivement composée de magistrats professionnels appartenant à la Cour de cassation, au Conseil d'État et à la Cour des comptes.

La seconde caractéristique concerne son champ d'action. La CJR est compétente pour connaître des crimes ou délits causés par les ministres dans le cadre de leurs fonctions « *qualifiés* » comme tels par la loi au moment où ils ont été commis. « *La Cour*, précise la Constitution en son art. 68-1, *est liée par la définition des crimes et délits, ainsi que la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi* ». En clair, le vieux principe de la légalité des délits et des peines – *nullum crimen, nulla poena sine lege* – visé à l'art. 8 de la Déclaration de 1789 et le droit commun s'appliquent à la CJR. L'improvisation n'a donc pas voix au chapitre, ce qui constitue une singularité au regard des précédents qui ont existé sous les Constitutions de 1814, 1830 et 1875. Sous ces régimes, il est arrivé que le Sénat, constitué en Haute Cour, crée le délit ainsi que la sanction pour certaines affaires qu'il eut à connaître. Le principe de la légalité n'était alors pas méconnu, mais interprété comme réservé aux juridictions de droit commun.

Une telle position a été adoptée au cours du procès des ministres de Charles X en 1830. Dans le cas présent, la Cour des Pairs eut à juger les ministres sur l'accusation du crime de trahison. Or, ce crime souffrait de l'inexistence d'une loi antérieure qui en définisse ses éléments constitutifs et la nature et le quantum de la peine. Afin de surmonter ce vide juridique, la Cour fit œuvre nouvelle en instituant une peine inédite telle que la prison perpétuelle. Le comte De Bastard D'Estang conforta cette initiative en affirmant que « *seule par son caractère politique et judiciaire, elle pouvait constituer cette magistrature d'un ordre supérieur, capable de comprendre, de juger les grands procès, et de rassurer à la fois le pays et les accusés. Seule elle avait le pouvoir et le droit de s'affranchir des prescriptions étroites de la loi écrite, et de n'écouter que les règles éternelles de l'équité et de la raison, de ne laisser aucun crime impuni,*

BY-NC-ND

et d'infliger à chaque crime la peine qui lui était justement acquise »[1173]. Le « *bien de la Patrie* »[1174] et « *les intérêts de la justice* »[1175] justifiaient à ses yeux l'exercice simultané du pouvoir législatif et judiciaire par la Cour.

Contestable sur le principe de la légalité, cette position sera pourtant réitérée en 1918 lors de « l'affaire Malvy ». Là encore, la Haute Cour[1176] s'est affranchie de l'observation des lois, tant pour déterminer le fait punissable que pour établir la peine, à savoir le bannissement pendant cinq ans. Dans son commentaire de l'arrêt, le professeur Ernest Chavegrin note : « *La Cour des Pairs n'accepta pas ce néant, et prit sur elle de définir, dans la mesure du besoin, la trahison que n'avait pas définie le législateur. Elle* construisit *ainsi le* crime*. Elle ne craignit pas de construire également la sanction...* »[1177].

Il ne fait aucun doute que pareil cas est impensable aujourd'hui. La Constitution dispose très nettement en son art. 68-1 que les ministres ont une responsabilité criminelle pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et « *qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis* ». Outre la Constitution, les engagements internationaux de la France interdisent très explicitement cette perspective, et lui font obligation de respecter le principe de légalité criminelle : la Convention européenne des Droits de l'Homme (art. 7 § 1) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 (art. 15).

La dernière caractéristique a trait à la formation de la Cour. Aux termes de l'art. 68-2 C°, la CJR « *comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République* ». La CJR est donc de composition mixte où se côtoient « *juges parlementaires* » et « *juges magistrats* », selon les expressions de l'art. 1 de la loi organique relative à la Cour. Cette disposition amène à présenter quelques observations.

1173 Comte DE BASTARD D'ESTANG D., « Rapport fait à la Cour par M. le Comte De Bastard, l'un des commissaires chargés de l'instruction du procès des ministres accusés par la Chambre des députés », 29 novembre 1830, *in* S. 1831.II.9.

1174 *Ibid*.

1175 *Ibid*.

1176 CHAVEGRIN E., Note (1-2-3), *préc*., *in* S. 1920.II.33.

1177 *Ibid*., p. 34, souligné par l'auteur.

BY-NC-ND

Tout d'abord, la CJR compte quelques magistrats, dont l'un détient la présidence de l'institution. Leur présence renforce l'idée que les ministres sont redevables, du point de vue pénal, devant une juridiction. Ce qui a été accueilli de manière plus réservée de la part des parlementaires. Néanmoins, Pierre Méhaignerie (UDF), garde des sceaux, a su les rassurer : « *Certains ont contesté le poids des magistrats au sein de la Cour de justice de la République. Ils ont effectivement contesté leur nombre, mais, surtout, l'attribution de la présidence à l'un d'entre eux. Il ne s'agit aucunement de réduire le rôle de la représentation nationale qui, en toute hypothèse, demeurera majoritaire dans l'instance de jugement. Simplement, la présence des magistrats renforce l'impartialité de la juridiction. Cette présence est, de plus, une garantie offerte aux parlementaires de ne pas donner l'impression de se juger entre eux* »[1178]. La présence des magistrats a donc pour objectifs de donner une caution juridique à la juridiction politique que représente la Cour de Justice, et faire taire les critiques envers le privilège de juridiction.

De plus, à l'aune de l'art. 2 de la loi organique, les juges parlementaires prêtent serment devant leur assemblée selon la formule suivante : « *Ils jurent et promettent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de garder le secret des délibérations et des votes et de se conduire en tout comme dignes et loyaux magistrats* ». Or, ce serment est identique à celui que prononcent les magistrats professionnels. Figurant à l'art. 6 de l'ord. du 22 décembre 1958[1179], celui-ci prévoit que l'impétrant «*jure de bien et fidèlement remplir* [s]*es fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de* [s]*e conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ». La similarité du serment a pour finalité de dépolitiser la juridiction. Autrement dit, en prêtant le même serment que des magistrats, les douze élus cessent d'être des parlementaires, deviennent de véritables juges et endossent la responsabilité que cela engendre. Le serment habilite le parlementaire à juger les ministres. Ainsi, peu importe leur ancienne qualité de député ou de sénateur, ils sont « juges » le temps de leur mandat. Dès lors, la juridiction cesse d'être politique et devient une juridiction particulière composée de juges, « juges magistrats » et « juges parlementaires ».

Plus généralement, la question se pose de savoir s'il faut supprimer ce qui apparaît comme un privilège de juridiction des ministres ? On pourrait être tenté de souscrire à la

1178 Sénat, séance du 26 mai 1993, p. 433.

1179 Ord. n° 58-1270 du 2 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551.

BY-NC-ND

tendance doctrinale actuelle, notamment défendue par Robert Badinter, François Hollande, la *Commission Jospin* ou encore l'actuel Gouvernement[1180], tendant à la suppression de la Cour et prévoyant que les ministres seront jugés par les juridictions de droit commun y compris pour les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions[1181]. La faisabilité juridique d'une telle mesure ne pose aucune difficulté, tandis que politiquement le sujet était sensible, il y a encore peu de temps. Pour de nombreux parlementaires, la fonction ministérielle constitue une activité particulière qui justifiait d'avoir recours à des juridictions spécifiques, à l'instar des tribunaux de commerce ou des conseils de prud'hommes. « *Je comprends ce que dit Badinter*, avouait la députée Marie-Anne Montchamp (UMP), *mais je continue de penser que les ministres, en raison de l'alourdissement de charge lié à leur statut doivent être jugés par des tribunaux spécifiques, alors qu'un tribunal de droit commun raisonnera uniquement en droit pur* »[1182]. Un positionnement identique était tenu au Sénat par le centriste Charles Jolibois (GRI) alors rapporteur du texte en 1993 : « *Compte tenu de la spécificité des fonctions ministérielles, de l'importance des décisions et des conditions particulières dans lesquelles elles sont prises, il* [paraît] *nécessaire de recourir à un type particulier de juridiction pour juger les ministres. On* [considère] *qu'ils* [doivent] *rendre des comptes devant une juridiction particulière susceptible d'apprécier les conditions très spécifiques dans lesquelles, en tant que ministres, ils ont pu commettre un crime ou un délit* »[1183]. Aujourd'hui, la faisabilité politique de la suppression de la CJR semble acquise.

Toutefois, l'actualité judiciaire de ces dernières années (l'affaire des écoutes de l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, et de son avocat ; la remise en cause de l'impartialité des magistrats du Parquet National Financier ; la divulgation des procès-verbaux d'auditions de François et Penelope Fillon dans la presse du lendemain) et la politisation de syndicats professionnels (l'appel d'un syndicat de magistrats à voter contre un candidat à la présidentielle[1184] ; « l'affaire dite "du mur des cons" » sur lequel étaient affichées les photos d'hommes politiques, intellectuels et journalistes majoritairement de droite) ont ravivé la

---

1180 MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017 ; « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *art. cit.*

1181 Extrait de l'émission « Internationales », *TV5Monde*, 2 mai 2010 : *<www.tv5monde.com/cms/chaine-francophone/Internationales/Revoir-nos-emissions/Episodes/p-19992-Robert-Badinter.htm>* ; « François Hollande propose la suppression de la Cour de Justice de la République », *LeMonde.fr*, 6 février 2012 ; COMMISSION JOSPIN, *op. cit.*, pp. 76-80, « Proposition n° 19 » ; Projet de loi constit., 14e Lég., n° 816, *Ass. Nat.*, 14 mars 2013.

1182 « Faut-il supprimer la Cour de Justice de la République? », *L'Express.fr*, 3 mai 2010.

1183 Sénat, séance du 26 mai 1993, p. 463.

1184 SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, Communiqué de presse - « Ne le laissons pas récidiver ! », 27 avril 2012.

BY-NC-ND

défiance d'une partie de la population et de responsables de droite envers la justice. Preuve en est la proposition de loi organique initiée par Éric Ciotti (UMP) relative à l'impartialité des magistrats dont l'objectif consiste « *à mieux encadrer l'exercice du devoir de réserve des magistrats en interdisant toute appartenance à un syndicat ou à un parti politique afin de garantir l'indépendance et l'impartialité en tant que valeurs essentielles de l'autorité judiciaire face à d'éventuelles options partisanes* »[1185]. La question est éminemment politique et ne semble pouvoir souffrir d'aucune remise en cause. Cependant, les comportements déplorables d'un nombre très restreint de magistrats invitent à la régulation de la pratique syndicale au sein de la magistrature, à défaut de son interdiction.

Ces différentes considérations conduisent à maintenir la Cour de Justice en l'état. Néanmoins, s'il fallait envisager sa suppression, ce serait sous réserve de deux aménagements. D'une part, face à une certaine « judiciarisation » de la société, il semblerait essentiel de conserver une instance de filtrage afin de prémunir les membres du Gouvernement contre des mises en causes abusives qui viendraient entraver l'action publique[1186]. D'autre part, il apparaîtrait important de garantir aux responsables politiques le respect des libertés individuelles et l'accès à un magistrat agissant en toute impartialité et indépendance, ce qui nécessiterait au préalable une réforme globale de notre justice pénale.

1185 Prop. de loi org. relative à l'impartialité des magistrats, 14e Lég., n° 1922, *Ass. Nat.*, 5 mai 2014. – *Contra* : Art. 27 de la Loi org. n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, *JORF* du 11 août 2016 : « *I. Le droit syndical est garanti aux magistrats qui peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats* ».

1186 De sa création par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, au 1er novembre 2017, la commission des requêtes a été saisie de 1439 plaintes, de particuliers ou d'associations. Le nombre de requêtes varie fortement d'une année sur l'autre. Ainsi, en 1994, 234 plaintes ont mis en cause des ministres, contre 89 en 1996, 97 en 2005, 26 en 2007, 30 en 2009 et 18 en 2010. Depuis, le nombre de requêtes reçues a augmenté. En 2015, on comptait 42 plaintes mettant en cause 88 membres du Gouvernement dont 13 en exercice. En 2016, 74 plaintes ont mis en cause à 153 reprises des membres du Gouvernement dont 106 en exercice. Pour les huit premiers mois de 2017, la commission a été saisie de 33 plaintes mettant en cause à 75 reprises des membres du gouvernement, dont à 45 reprises des membres du Gouvernement en exercice. – Ces chiffres sont extraits de SUEUR J-P., Avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, Tome xi : « Pouvoirs publics », *Sénat*, 23 novembre 2017, pp. 42-43.

BY-NC-ND

La Haute Cour

La révision de 1993 n'a pas modifié la compétence de la Haute Cour de Justice quant à la responsabilité pénale du Président de la République prévue à l'art. 68 C°. Aussi, a-t-elle continué à connaître des actes présidentiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions en cas de haute trahison, sur l'accusation des deux assemblées. Toutefois, elle ne le fit que pour un temps. Au tournant des années 2000, en effet, deux autorités ont été amenées à en connaître. D'abord en 1999, le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la Cour pénale internationale, interpréta l'art. 68 comme faisant bénéficier le Président d'un privilège de juridiction pendant la durée de son mandat ; et que sa responsabilité pénale ne pouvait être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice[1187]. Ensuite, en 2001, dans le cadre de l'affaire de la « Société d'économie mixte parisienne de prestations », ce fut au tour de la Cour de cassation de se prononcer. Elle estima pour sa part que le Président ne jouissait pas d'un privilège de juridiction ; que, hors cas de haute trahison, il relevait des tribunaux de droit commun, mais bénéficiait d'une inviolabilité temporaire durant son mandat[1188]. Il ressort de ces deux jurisprudences une certaine ambiguïté : leurs « *interprétations, si elles convergeaient dans leur résultat, divergeaient suffisamment dans leur démarche et leurs implications pour témoigner d'une difficulté réelle* »[1189]. Pour enrayer cette source de « difficulté réelle », le Président de la République Jacques Chirac missionna un collège de juristes sous l'autorité du professeur Pierre

1187 Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, cons. 16 : « *il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article* ».

1188 Cass., Ass. plén., 10 octobre 2001, n° 01-84.922 : « *il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de déterminer si le Président de la République peut être entendu en qualité de témoin ou être poursuivi devant elles pour y répondre de toute autre infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions ;* (...) *l'article 68 doit être interprété en ce sens qu'étant élu directement par le peuple pour assurer, notamment, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État, le Président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ; qu'il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître en tant que témoin prévue par l'article 101 du Code de procédure pénale, dès lors que cette obligation est assortie par l'article 109 dudit Code d'une mesure de contrainte par la force publique et qu'elle est pénalement sanctionnée ; que, la Haute Cour de justice n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue* ».

1189 Commission Avril, « Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République », 12 décembre 2002, *JORF* du 13 décembre 2002, p. 20633.

BY-NC-ND

Avril afin de clarifier le statut pénal du Président de la République. Les résultats des travaux de la *Commission Avril* furent codifiés par la révision constitutionnelle du 23 février 2007[1190].

La nouvelle procédure – qui réécrit les art. 67 et 68 C° – est ainsi organisée :

- L'art. 67 dispose que : « *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité,* [à l'exception des crimes internationaux et des manquements à ses devoirs prévus à l'art. 68]. *Il ne peut être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions* ».

Cette disposition fut l'objet de contestations lors de la discussion générale du projet de loi constitutionnelle. Roger-Gérard Schwartzenberg (RRDP), par exemple, critiqua – en vain – le nouveau régime de responsabilité pénale conféré au Président, instaurant d'après lui, une sorte d'« impunité de fait ». « *Cet arrêt de la Cour de cassation me semble particulièrement contestable. En effet, selon cette interprétation, le Président est intouchable pendant toute la durée de son mandat. Or, la suspension des poursuites pendant cinq ans comporte de graves inconvénients : en cinq ans, les témoins ont le temps d'oublier et les preuves peuvent disparaître. Cette immunité de procédure risque de conduire à une impunité de fait* »[1191]. Il fut rejoint par Noël Mamère (Les Verts): « *sur le plan politique, il est inadmissible qu'un Président de la République puisse opposer le simple exercice de ses fonctions comme motif valable de suspension des procédures le concernant, pour des faits commis comme simple citoyen ou comme candidat à l'élection. Il n'est pas sérieux de prétendre que le simple fait d'être interrogé par un juge d'instruction empêche le Président d'exercer ses attributions constitutionnelles* »[1192]. « *Une telle situation*, poursuit-il, *est intolérable, car elle risque de détruire la nécessaire confiance des citoyens en nos institutions. Au nom des valeurs démocratiques et républicaines, au nom du respect que nos institutions doivent inspirer, le*

1190 Loi constit. n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, *JORF* du 24 février 2007, p. 3354.

1191 Ass. Nat., 2e séance du 16 janvier 2007, p. 316.

1192 *Ibid*., p. 320.

BY-NC-ND

Président de la République ne peut être mis à l'abri de la justice pendant toute la durée de son mandat »[1193].

Pourtant, c'est bien cette formulation qui fut adoptée. Par elle, le constituant réaffirme son attachement à la tradition républicaine et parlementaire constante qui consiste à rendre irresponsable le Président pour les actes accomplis en cette qualité. Il constitutionnalise ensuite la solution apportée par la Cour de cassation où le Président jouit d'une inviolabilité judiciaire de portée générale pendant toute la durée de son mandat, quels qu'en soient l'objet ou la finalité et devant toute juridiction. En conséquence, sur le plan pénal, le Chef de l'État bénéficie d'une immunité et d'une inviolabilité.

- La mesure la plus intéressante réside sans nul doute dans l'art. 68 C°, puisqu'il instaure une responsabilité politique du Président de la République : la destitution. Il en découle que le Président peut être destitué, en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », par le Parlement constitué en Haute Cour.

L'histoire constitutionnelle française connaît depuis 1848 un principe de responsabilité du Président de la République pour cause de « haute trahison ». À l'occasion de la révision constitutionnelle de 2007, le constituant lui a substitué une responsabilité pour « manquement ». Comme le reconnaît le député UMP Jean Leonetti, cette formulation présente l'avantage de rompre avec l'ancienne expression, jugée « *archaïque,* [qui] *évoque le passage à l'ennemi et qu*[i] *ne semble pas d'actualité : trahison envers quoi ? envers sa patrie ? envers la Constitution ? envers ses engagements ?* »[1194]. À l'instar de la haute trahison, le manquement n'est pas défini. Néanmoins, par cette expression, la *Commission Avril*, à l'origine de cette réforme, a entendu « *protéger la fonction* »[1195] présidentielle « *contre son titulaire lui-même, au cas où celui-ci manquerait à ses devoirs, en quelque manière ou circonstance que ce soit, d'une façon telle qu'elle se révèle manifestement incompatible avec la poursuite de son mandat* »[1196]. Sont ainsi visés « *des actes ou des comportements accomplis ou révélés pendant son mandat* »[1197] et portant atteinte à la dignité de la fonction. Il semble s'agir d'un crime ou

1193 *Ibid*.
1194 *Ibid*., p. 314.
1195 COMMISSION AVRIL, *op. cit.*, § 2, p. 20633.
1196 *Ibid*.
1197 *Ibid*., § 3, p. 20640.

BY-NC-ND

d'autres comportements contraires à la dignité de la fonction ; voire de l'utilisation abusive de prérogatives constitutionnelles aboutissant au blocage des institutions (les refus cumulés de promulguer les lois, de convoquer le Conseil des ministres, de signer les décrets en Conseil des ministres, de ratifier les traités ; la mise en œuvre de l'art. 16 alors que les conditions ne seraient pas réunies, *etc*...). Par son manque de définition, le manquement « *ne gagne pas véritablement en clarté* »[1198]. D'ailleurs, la notion apparaît « *encore plus approximative* »[1199] et « *plus floue encore, car elle donne toutes les possibilités d'expression et d'analyse possible* »[1200]. Néanmoins, son caractère « *probablement plus moderne que la haute trahison* »[1201], présente l'avantage d'être « *susceptible d'une interprétation plus large même que "haute trahison"* »[1202].

Cela signifie-t-il que le Président puisse être responsable du fait de dire ce qu'il ne devrait pas dire ?[1203] La question a été légitimement soulevée par 79 députés LR[1204] à l'aune des confidences faites par le Président François Hollande, relevant du secret de la défense nationale, à des journalistes du *Monde* et publiées dans leur ouvrage[1205]. Les propos litigieux étaient, notamment, les suivants : « *Les services fournissent, en fait, des listes d'ennemis à "neutraliser". Nous avons pu consulter l'une d'entre elles, datée du 7 mars 2014 et recensant dix-sept "objectifs" appartenant à des groupes armés terroristes, des "HVI" (High-value targets/individuals, "cibles de haute valeur"), dans le jargon militaire* »[1206]. Ces révélations relevaient-elles de l'art. 68 C° ? Pour y répondre, il fallait se demander ce que recouvre la notion de « comportements accomplis ou révélés » pendant le mandat présidentiel. Comme le reconnaît très justement Didier Maus, « *on ne peut pas définir les circonstances précises d'un comportement. Les comportements sont par définition imprévisibles. Tout peut arriver vous savez !* »[1207]. La souplesse de l'interprétation permet donc de recouvrir un très large éventail de circonstances. Dès lors, pour les signataires de la proposition de résolution, il ne faisait aucun doute que les confidences du Président constituaient un « *manquement évident aux devoirs du*

1198 Noël Mamère (LV) *in* Ass. Nat., 2e séance du 16 janvier 2007, p. 320.

1199 Hervé Morin (UDF) *in ibid*., p. 311.

1200 *Ibid*.

1201 *Ibid*.

1202 Jacques Brunhes (PC) *in ibid*., p. 312.

1203 MATHIEU B., « Un Président est-il responsable du fait de dire ce qu'il ne devrait pas dire ? », *JCP G* 2016, act. 1233, pp. 2118-2119.

1204 Prop. de résolution visant à réunir la Haute Cour, 14e Lég., n° 4213, *Ass. Nat*., 10 novembre 2016.

1205 DAVET G. et LHOMME F., *"Un Président ne devrait pas dire ça...". Les secrets d'un quinquennat*, Stock, 2016.

1206 *Ibid*., p. 487.

1207 « Qui veut la destitution de François Hollande ? », *LCP.fr*, 23 novembre 2016.

BY-NC-ND

Président de la République, ainsi qu'à la crédibilité et la dignité même de sa fonction »[1208]. Mais le Bureau de l'Assemblée nationale en décida autrement. Considérant que la proposition « *ne justifi*[ait] *pas des motifs susceptibles de caractériser un "manquement" aux devoirs du Président de la République "manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*" »[1209], il la déclara irrecevable par 13 voix contre 8.

Sur le plan politique, la décision de refus d'engager la procédure de destitution à l'encontre du Président de la République était prévisible. En effet, la composition du Bureau[1210] et celle de la commission des lois[1211] s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée, il était peu probable que la majorité présidentielle autorise la poursuite de cette procédure. Il n'en reste pas moins que de nombreux élus de la majorité ont estimé que, par ses déclarations, François Hollande avait agi avec « *légèreté* »[1212], mais que la procédure de destitution était « *disproportionnée* »[1213].

S'agissant des diverses révélations de l'ouvrage, peuvent-elles faire l'objet de poursuites ? Selon l'art. 67 C°, le Président n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité. Il convient alors de déterminer si les révélations ont été faites en cette qualité de Président de la République. Dans l'affirmative, il bénéficiera de l'irresponsabilité. Dans le cas contraire, il sera responsable de par sa fonction de la communication d'informations classées à des personnes non habilitées. À ce titre, il pourrait relever de l'art. 413-10 C.pen, aux termes duquel est puni le fait, par toute personne dépositaire, en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire ou permanente, d'un document ou d'une information qui a un caractère de secret de la défense nationale, d'en donner l'accès ou de le porter à la connaissance du public ou d'une personne non qualifiée. Cette dernière hypothèse apparaît comme étant la plus crédible. D'ailleurs, une enquête préliminaire pour compromission de la défense nationale a été ouverte par le Procureur de Paris[1214].

1208 Prop. de résolution n° 4213, *préc*., p. 5.

1209 Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 novembre 2016 (examen de la recevabilité de la proposition de résolution de Christian Jacob et plusieurs de ses collègues tendant à réunir la Haute Cour).

1210 Art. 10 § 2 RAN.

1211 Art. 37 § 2 RAN.

1212 François De Rugy (SER) *in* « Destitution de Hollande : la proposition LR rejetée à l'Assemblée », *LCP.fr*, 23 novembre 2016.

1213 *Ibid*.

1214 « Hollande et le secret défense : le parquet ouvre une enquête », *Liberation.fr*, 21 novembre 2016.

BY-NC-ND

Par cette tentative de destitution des députés LR, il est possible d'affirmer très clairement que la procédure de l'art. 68 C° équivaut à mettre en jeu la responsabilité politique du Président de la République[1215]. Elle constitue ainsi le pendant de la motion de censure politique envers le Gouvernement prévue à l'art. 49.

Cependant, malgré l'existence des différents mécanismes de contrôles politique et judiciaire, leur mise en œuvre pratique relève d'une certaine complexité pour le député.

Section 2 - Un contrôle à la mise en œuvre décevante

Deux facteurs importants affectent le député dans sa capacité et la qualité de son contrôle. Il s'agit des procédures de contrôle trop protectrices du Gouvernement, d'une part (**§ 1**), et la contrainte politique due à la discipline majoritaire, d'autre part (**§ 2**).

§ 1 - Le député contraint par des procédures restrictives

Paul Duez et Joseph Barthélémy écrivaient à juste titre que « *le parlementarisme a pour objet de faire sentir l'action du peuple par l'intermédiaire de ses élus, dans toutes les branches de la vie nationale* »[1216]. Pour faire vivre cette action du peuple et « *contrôler enfin les politiques publiques pour mesurer leur efficacité et ce qu'elles changent ou non dans la vie des Français* »[1217], il a été vu précédemment que le député dispose de nombreux instruments de contrôle. Mais, si la plupart des mécanismes de contrôle se sont accrus avec la révision de 2008, ils se sont dans le même temps procéduralement renforcés. Depuis lors, le député se retrouve davantage contrarié dans l'exercice pratique de son contrôle. « *Des armes sabotées dès leur construction* »[1218], put ainsi se désoler Jean-Jacques Urvoas (SRC).

Parmi l'ensemble des mécanismes de contrôle, il convient de s'arrêter prioritairement sur l'ordre du jour (**A**) et les questions d'actualité au Gouvernement (**B**).

1215 DREUILLE J-F., « Haute Cour », *Rép. Pén*., 2014, § 42, p. 12 ; Jean-Christophe Lagarde (NC) *in* Ass. Nat., 2e séance du 16 janvier 2007, p. 329 ; Roger-Gérard Schwartzenberg (RRDP) *in ibid*. p. 317. – *Contra* : LEVADE A., « La procédure de destitution du Président de la République enfin applicable... ou presque », *JCP G*, 2014, act. 1299, p. 2305 ; FAVOREU L., GAÏA P. et *alii*., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 18e éd., 2016, § 967, p. 701.

1216 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 680.

1217 COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 221.

1218 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 190.

BY-NC-ND

A - Le calendrier parlementaire : un frein sérieux au contrôle

L'organisation de l'agenda parlementaire prévoit, depuis la révision de 2008, un temps spécialement réservé au contrôle de l'action du Gouvernement. La nouvelle rédaction de l'art. 48 C° en son 4e alinéa précise qu'une semaine de séance est « *réservée par priorité* » au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. À la lecture de cette disposition constitutionnelle, le novice peut s'enorgueillir à l'idée de bénéficier d'une semaine mensuelle afin de remplir pleinement son rôle de contrôleur. Malheureusement, la réalité est toute autre et peut très vite le désappointer. Il existe plusieurs raisons à cela.

D'abord, la « priorité » de l'alinéa 4 n'en est pas vraiment une, dans la mesure où ce même article prévoit des « super-priorités »[1219]. Aussi, cette semaine est menacée par les « super-priorités » que sont l'ordre du jour à l'initiative de l'opposition (al. 5), les questions au Gouvernement (al. 6), et les textes budgétaires (al. 3). Toutes ayant un caractère impératif, toutes menacent la priorité dédiée à la fonction de contrôle[1220].

Cela est d'autant plus accentué que le Gouvernement détient toujours un rôle prépondérant dans la fixation de l'agenda. Malgré la mention « *dans l'ordre fixé par chaque assemblée* », l'exécutif reste à la manœuvre grâce à la Conférence des Présidents. Composée majoritairement de députés qui lui sont proches, c'est en lien étroit avec eux que le Gouvernement établit l'ordre du jour en promouvant ses textes qui vont venir s'immiscer dans la semaine de contrôle. Cette dernière se trouve donc diluée avec des séances législatives. René Dosière (SRC) confirme et regrette cela : « *Une semaine pour le contrôle, c'est apparemment une modification substantielle de l'activité parlementaire. Mais* [à y regarder] *de plus près*[, j]*e relève que l'ordre du jour de cette semaine est fixé par la Conférence des Présidents où la majorité est largement majoritaire. Il est consacré en priorité à cette mission de contrôle, mais le Gouvernement peut, si nécessaire, l'utiliser pour l'examen de textes prioritaires* »[1221].

Or, cette immixtion a une double répercussion. D'une part, il est évident que l'absence de garantie visant à ce que cette semaine de contrôle soit au bénéfice exclusif du député porte atteinte à la qualité du contrôle. En outre, « *ces séances* [de contrôle] *ne suscitent qu'un faible*

1219 De Montis A., Thèse *cit*., pp. 325-345.

1220 Pour une hiérarchisation de l'ordre du jour, voir Douteaud S., « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, 2011/3, n° 87, pp. 545-546.

1221 Dosière R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* (134), 2010, p. 40.

BY-NC-ND

écho au-delà des murs du Palais Bourbon »[1222], ce qui ne facilite pas leur diffusion à l'égard de l'opinion publique. Inversement, les citoyens ne peuvent que difficilement constater les retombées pratiques du contrôle. D'autre part, il est tout aussi évident que l'intrusion gouvernementale se ressent sur l'affect de certains députés. Malgré leur volontarisme initial, cela peut se traduire très vite par un manque de motivation et de participation à ces séances. Découragé, le député retourne à la seule partie de son mandat qui ne souffre d'aucune interférence : sa circonscription. En ce sens, Jean-Jacques Urvoas (SRC) déplorait que « *le désintérêt des parlementaires à leur égard est tel que, pour beaucoup d'entre eux, la "semaine de contrôle" s'est transformée en "semaine de circonscription"* »[1223].

À l'aune de ces considérations, plusieurs mesures pourraient être suggérées. D'une part, il conviendrait de supprimer les textes prioritaires et de sanctuariser les semaines parlementaires, afin de garantir les assemblées de toute immixtion gouvernementale. D'autre part, la distinction entre les semaines de contrôle et d'initiative législative serait supprimée[1224], laissant aux assemblées la libre détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées. Dans cette hypothèse, deux précédentes suggestions s'avéreront utiles : l'augmentation des moyens matériels mis à la disposition du parlementaire, et en particulier le crédit collaborateur ; la généralisation ou la facilité du recours à l'expertise et l'analyse technique du CESE. Grâce à la redéfinition du calendrier et des moyens, le député pourra exercer pleinement sa mission et retrouver de l'intérêt dans celle-ci ; alors, l'efficacité de son travail trouvera un écho dans les médias, et les retombées pratiques seront plus perceptibles du grand public.

Dans ce cadre, une nouvelle rédaction de l'art. 48 C° s'imposerait. Elle pourrait être formulée ainsi : « L'ordre du jour est établi par chaque assemblée. Deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes d'origine gouvernementale. Deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes d'initiative parlementaire et au contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques. Deux séances par semaine sont consacrées aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Les

1222 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 200.

1223 *Ibid.*

1224 Dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », une proposition voisine a été formulée. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET L'ORGANISATION PARLEMENTAIRE, *Rapport - Première conférence*, *op. cit.*, p. 157, « Proposition n° 22 ».

BY-NC-ND

projets relatifs aux états de crise et aux demandes d'autorisation visées à l'article 35 sont inscrits à l'ordre du jour par priorité ».

En outre, il conviendrait d'étendre les pouvoirs de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes en généralisant l'usage de l'art. 5 *ter* de l'ord. du 17 novembre 1958 évoqué précédemment[1225]. Son usage ne serait plus exceptionnel ou réservé au seul contrôle de l'état d'urgence, comme ce fut l'unique cas depuis 1958 ; au contraire, son usage serait le droit commun à l'ensemble des commissions permanentes lorsque celles-ci assurent l'information de l'Assemblée.

Combiner ces différentes propositions semble une hypothèse intéressante et faisable afin de renforcer le contrôle du Gouvernement « *pour un vrai rapport qualité-prix* »[1226], selon les vœux de Jean-François Copé (UMP). Par elle, « *un contrôle exhaustif et tatillon des textes gouvernementaux* »[1227] sera véritablement mené par le député. Le manque d'intérêt qui peut se manifester aujourd'hui existe à l'égard des missions de contrôle s'atténuera. Les actions menées dans ce domaine se traduiront par des retombées positives importantes au-delà des murs de l'Assemblée. Alors, la mission de contrôle sera autant valorisée que la mission de voter des lois, pour le novice comme pour le vétéran.

B - Les questions d'actualité au Gouvernement : un moyen de contrôle inefficace

Les questions sont un instrument essentiel du contrôle parlementaire. Pourtant, qu'elles soient écrites ou orales, elles subissent une contrainte procédurale importante et ce, malgré la reconnaissance constitutionnelle (art. 48 al. 6 C) et réglementaire (art. 133 RAN) dont elles ont pu faire l'objet avec la réforme de 2008.

Les questions d'actualité au Gouvernement, par exemple, qui permettent aux députés de la majorité et de l'opposition d'interroger les ministres sur l'actualité, sont sans nul doute les plus connues du grand public. Par leur médiatisation, elles constituent une véritable vitrine du travail de contrôle parlementaire. Elles permettent d'associer le citoyen au contrôle des politiques publiques. En conséquence, « *la publicité est nécessaire à la démocratie ; mais, d'autre part, la publicité crée la démocratie* »[1228]. Encore faut-il que l'exercice démocratique

1225 *Supra*, p. 286.
1226 COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 219.
1227 DENQUIN J-M., *1958 : genèse de la 5e République*, *op. cit.*, p. 353.
1228 BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 108.

BY-NC-ND

garde toute sa crédibilité et sa dignité. Or, c'est là tout ce qui est reproché à ces séances de questions d'actualité.

Le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC), dans une lettre adressée à l'ensemble de ses collègues députés[1229], a ainsi pu se montrer « *extrêmement préoccupé par le climat dans lequel se déroulent certaines* [des] *séances publiques et par l'impact que cela a sur l'image de notre Assemblée. Le bilan* (...) *n'est pas, de ce point de vue, satisfaisant* ». L'état des lieux qu'il fait des séances de questions au Gouvernement est partagé par l'ensemble des observateurs extérieurs, médias et opinion publique. Il relève en ce sens qu'elles « *ont continué de donner lieu à des allées et venues incessantes, à des invectives, des provocations, des attitudes outrancières indignes de la part des représentants de la Nation.* (...) *Ces dérives minent la crédibilité de notre institution et nourrissent l'antiparlementarisme. L'abondant courrier que je reçois en témoigne* ». Il termine sa lettre en formulant le vœu que « *chacun consente des efforts pour changer ces comportements. Il n'est pas anormal que nos échanges soient vifs et passionnés, mais nous devons conserver en toutes circonstances une attitude digne et faire preuve de respect mutuel* ».

À travers ces séances, le manque de crédibilité et de dignité de la fonction parlementaire se fait palpable. Le malaise est tel que les répercussions touchent l'ensemble des catégories de députés (nouvellement élus ou vétérans, jeunes ou aînés), leur motivation et leur participation à cette procédure de contrôle politique. Ils reconnaissent leur embarras à l'égard du manque d'autodiscipline néfaste pour l'image du député et de sa fonction. Jean-Jacques Urvoas (SRC), confesse pour sa part qu'il ne participe plus aux questions d'actualité « *depuis maintenant trois mois. Je ne vais plus dans l'hémicycle à cette heure-là. Je trouve que je n'y ai plus ma place ; je m'y ennuie. Cela renvoie une mauvaise image extrêmement désagréable du Parlement. Cela contribue à nourrir une forme de rejet de la part de nos électeurs ; et quand ils voient ces images, ils ont bien raison de rejeter ça* »[1230]. Se désolidarisant de l'attitude adoptée par ses collègues turbulents, il ajoute : « *Ce n'est pas ce que je fais au quotidien dans cette maison. J'ai le sentiment d'être utile, mais quand je suis dans l'hémicycle je suis devant un mauvais théâtre* »[1231]. Il avoue alors être contraint de quitter l'enceinte parlementaire, les mardi et

1229 BARTOLONE C., Lettre du Président de l'Assemblée nationale, 3 septembre 2014 : <*https://fr.scribd.com/doc/238633357/Bartolone-Texte-Depute*>.

1230 Extrait de l'émission « Parlement'air – La Séance continue », *LCP*, 26 février 2014, 3 min 10 : <*www.lcp.fr/emissions/parlement-air-la-seance-continue/vod/156566-benoist-apparu-depute-ump-de-la-marne-et-jean-jacques-urvoas-depute-ps-du-finistere*>.

1231 *Ibid*., 3 min 39.

BY-NC-ND

mercredi de chaque semaine entre 15 et 16 h, « *seule manière de manifester ma désapprobation* »[1232]. Pourtant, alors que le grand public s'associe au constat du Président Claude Bartolone, une partie de l'électorat ne comprend pas cette désertion de l'hémicycle qui nécessite une explication du représentant : « *Quand mes électeurs à Quimper me disent "On ne vous voit plus !", je dis "Non, parce que je choisis de ne pas y aller"* »[1233]. Benoist Apparu (UMP) partage cette vision de « *théâtre ridicule, inutile et même dangereux parce que cela nuit à l'image du Parlement et des parlementaires* »[1234].

Pour le député nouvellement élu, l'entrée dans l'hémicycle constitue un véritable traumatisme. Michel Piron (UDI) témoigne de cela : « *le spectacle est triste, il n'y a plus de fond. La première fois que je me suis trouvé dans un tel brouhaha, j'ai éprouvé un vrai malaise, j'avais honte d'être là, au milieu de ce spectacle d'anticivisme* »[1235]. Le « spectacle » évoqué par l'élu centriste a plusieurs origines.

Il est d'abord verbal. « *On y voit des députés qui vocifèrent et des ministres qui hurlent* »[1236]. La raison en est simple : la vie politique française se caractérise par l'affrontement entre majorité et opposition, et les séances de questions d'actualité en sont l'exemple type. Les séances se caractérisent par « *un manichéisme total et absolu qui guide malheureusement la vie politique française : il y a des gentils, des méchants, des deux côtés ça marche de la même façon* »[1237]. Pire, « *on n'y apprend généralement pas grand-chose. Les questions peuvent être mauvaises soit parce qu'elles sont provocantes, soit parce qu'elles sont insignifiantes. Elles appellent donc de mauvaises réponses. L'opposition critique le mauvais bilan du Gouvernement depuis deux ans, le Gouvernement souligne le mauvais bilan de l'opposition lorsqu'elle était au pouvoir. La majorité salue les excellentes mesures du Gouvernement, et celui-ci répond qu'effectivement, ses mesures sont excellentes* »[1238]. Décevante enfin est l'attitude du député de la majorité qui, soucieux d'avoir les faveurs de son groupe et du Gouvernement, reprend à son compte les questions préfabriquées ou « suggérées » par les cabinets ministériels[1239]. Là,

---

1232 *Ibid*., 3 min 46.

1233 *Ibid*., 3 min 53.

1234 *Ibid*., 10 min 30.

1235 « Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable qui alimente l'antiparlementarisme" », *Liberation.fr*, 27 février 2014.

1236 Jean-Jacques Urvoas *in* Extrait de « Parlement'air – La Séance continue », *préc*., 8 min 18.

1237 Benoist Apparu *in ibid*., 9 min 40.

1238 Michel Piron *in* « Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable..." », *art. cit.*

1239 Scène illustrée dans le film de Bertrand Tavernier, « *Quai d'Orsay* », novembre 2013, 32 min 30. Voir aussi Dosière R., « Le contrôle ordinaire », *art. cit.,* p. 39.

BY-NC-ND

l'auteur de la question du député se trouve être également l'auteur de la réponse du ministre. À dire vrai, cette pratique constitue un simulacre de démocratie : l'objet même des séances d'actualité est dénaturé puisque les questions perdent leur qualité d'instrument de contrôle politique au profit d'instrument de communication gouvernemental.

Il est ensuite sonore grâce à ce que Paul Vigné D'Octon, député sous la III^e^ République, décrivait comme « *la musique des pupitres* »[1240]. Les pupitres sont en effet utilisés depuis longtemps pour rythmer les vociférations des députés de l'opposition à l'égard du Gouvernement et des membres de la majorité. « [A]*ux jours de grandes batailles,* raconte-t-il, [le pupitre] *se transforme avec une rapidité déconcertante, en instrument de musique d'une extraordinaire sonorité. Les plus discrets, je devrais dire les moins emballés, s'en servent pour manifester leur mécontentement, comme d'un tambour, sur lequel ils tapent de façon plus ou moins rythmique, avec leur coupe-papier. Il en est, parmi les vieux "briscards" de la Chambre, qui ont acquis, dans ce genre de musique, une incomparable virtuosité* »[1241].

Il est enfin dû au rapport entre les médias, le politique et l'opinion. Pour exister vis-à-vis de ses électeurs, le député se doit d'user des médias, notamment pour justifier sa place et mettre en valeur son action. L'enjeu des questions d'actualité n'est alors pas aussi insignifiant ou dépourvu d'intérêt pour l'élu. En effet, il sait que les seules images retransmises sur l'ensemble des chaînes de télévision sont exclusivement celles des questions au Gouvernement. Toutefois, la « *bruyante désinvolture* »[1242] et le « *tapage irrespectueux* »[1243], dont peuvent faire preuve ses collègues, affectent sa propre visibilité médiatique et, surtout, fragilisent le lien privilégié établi avec ses électeurs. « *Certains politiques*, déplore ainsi Michel Piron (UDI), *ont un rapport maladif avec les lumières médiatiques* »[1244], cela « *donne à l'Assemblée, un spectacle lamentable qui est le premier aliment de l'antiparlementarisme* »[1245]. La situation est telle que l'élu est résolu à ce que « *jamais* [il] *n'emmener*[a] *les écoliers de* [s]*a circonscription assister à une séance de ce genre* »[1246]. Pour Sandrine Mazetier (SRC), l'attitude du parlementaire est restée immuable, seul a changé son rapport aux médias. « *La différence*

1240 VIGNÉ D'OCTON P., *Les grands et les petits mystères du Palais Bourbon. Scènes vécues de la vie parlementaire*, Éditions Radot, 1928, p. 33.
1241 *Ibid*., p. 34.
1242 *Ibid*., p. 152.
1243 *Ibid*.
1244 « Les questions au gouvernement, un "cirque" à faire évoluer », *Liberation.fr*, 9 septembre 2014.
1245 « Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable..." », *art. cit.*
1246 *Ibid*.

BY-NC-ND

aujourd'hui, dit-elle, *c'est que les réseaux sociaux nous mettent en image et en son, et démultiplient à toute heure du jour et de la nuit tout ce qui se passe dans l'hémicycle* »[1247].

Face à ces dérives, la question de l'efficacité de cet instrument de contrôle est posée. Aussi, des solutions peuvent-elles lui être apportées ?

Au regard des différentes dérives et atteintes portées au système représentatif, le premier remède consisterait, pour sa sauvegarde, à supprimer les séances de questions d'actualité. D'ailleurs, plusieurs députés y sont favorables, comme le montrent les différents témoignages de Jean-Jacques Urvoas, René Dosière (SRC), Benoist Apparu (UMP) et Michel Piron (UDI). En effet, à travers elles, ce sont les mauvaises mœurs parlementaires qui s'expriment ; qui discréditent la fonction de député et le politique en général ; qui discréditent enfin le système représentatif et plus largement la République. Lors de ces séances, l'opinion publique n'assiste pas à une séance de contrôle politique du Gouvernement, mais à une confrontation manichéenne de la vie politique française. Or, celle-ci rend impossible le contrôle parlementaire. À la place triomphe la communication politique. En conséquence, supprimer ces questions ne constituerait pas en soi une atteinte aux pouvoirs de contrôle du député, puisqu'elles ne sont plus un instrument de contrôle politique depuis de nombreuses années. Le seul regret serait pour les élus – au premier rang desquels les vétérans – qui ne voient en ces séances qu'un moyen de se « vendre » médiatiquement auprès de leur électorat le plus fidèle.

Il pourrait en être autrement si, au lieu de les supprimer, les questions faisaient l'objet d'une réforme procédurale. À l'image de Jean-Christophe Fromantin (NI), plusieurs élus sont partisans de maintenir « *cet exercice démocratique en le faisant évoluer sur la forme* »[1248]. Mais quelle forme lui donner ?

Les questions au Gouvernement pourraient, par exemple, toutes être adressées au Premier ministre. Les questions posées aux ministres le seraient au cours des séances de questions orales sans débat lors des deux semaines de séances réservées aux assemblées, à raison de deux séances par semaine. En pratique, cela permettra de poser 64 questions réparties entre les groupes de la majorité et de l'opposition.

1247 « Nos députés sont-ils trop dissipés ? », *RMC.BFMTV.com*, 9 septembre 2014.

1248 « Les questions au gouvernement, un "cirque" à faire évoluer », *art. cit.*

BY-NC-ND

L'Assemblée nationale pourrait encore reproduire la procédure existante au Palais du Luxembourg. Le Sénat a en effet récemment modifié sa procédure quant aux questions au Gouvernement en lien avec l'actualité. Le règlement du Sénat, par une résolution du 13 mai 2015, porte dorénavant, en l'art. 75 *bis*, que chaque sénateur questionneur dispose librement du temps qui lui est attribué pour formuler sa question et, éventuellement, pour répliquer au Gouvernement. La procédure se particularise en ce que le temps alloué varie selon l'appartenance politique du questionneur : s'il est membre de la majorité sénatoriale, il dispose de deux minutes ; au contraire, s'il appartient à l'opposition sénatoriale ou s'il est non-inscrit, ce temps sera de deux minutes et demie.

Cette procédure sénatoriale présente un intérêt certain. D'abord, le temps de parole diffère selon le positionnement politique de l'élu, ce qui tend à rendre cette procédure plus respectueuse du pluralisme. D'autre part, le droit de réplique, qui n'est pas obligatoire, permet de redonner aux questions d'actualité leur sens premier d'instrument de contrôle politique du Gouvernement. Le sénateur Jacques Mézard (RDSE) explique pourquoi : « *on* [peut] *demander en trente secondes au ministre pourquoi il a commis telle erreur, puis, si celui-ci répond à côté, reprendre la parole pendant deux minutes pour lui dire ce que l'on pense de sa réponse. Là, il y* [a] *un véritable débat !* »[1249]. Sa collègue centriste Nathalie Goulet ajoute que « *ce droit de réplique me*[t] *aussi probablement un terme à la frustration que nous ressentons parfois lorsque nous posons des questions. En effet, il arrive que les réponses que nous obtenons soient franchement insuffisantes ou hors sujet, et ce droit de réplique* [peut] *nous permettre de recadrer les choses* »[1250].

Il semble donc intéressant que cette procédure soit transcrite dans le RAN. Cela redynamiserait les séances, renforcerait l'efficacité du contrôle, améliorerait l'image de l'institution parlementaire et des députés et, partant, inciterait le téléspectateur à s'intéresser davantage aux débats sur le fond et non sur la forme. Toutefois, il faudra veiller à tenir compte de la spécificité du Sénat qui porte parfois une majorité différente de celle de l'Assemblée nationale. En d'autres termes, pour favoriser le contrôle et améliorer les droits de l'opposition à l'Assemblée, il sera nécessaire que le temps de parole attribué à chacun des députés de la

1249 Sénat, séance du 13 mai 2015, p. 4917.

1250 *Ibid*., pp. 4918-4919.

BY-NC-ND

majorité gouvernementale soit de deux minutes et celui alloué à chacun des membres de l'opposition ou non-inscrit soit de deux minutes et demie.

Néanmoins, plus que de nouvelles réformes, l'Assemblée nationale a davantage besoin d'un changement de mœurs. En effet, il apparaît que les comportements des parlementaires et ceux de l'opinion doivent évoluer. Il serait donc injuste de stigmatiser le seul député. Certes, il a sa part de responsabilité dans la baisse de crédibilité de l'institution et la hausse de l'antiparlementarisme, du fait de son attitude lors de ces séances. Mais protester contre les seules mauvaises pratiques de nos parlementaires ne résout rien. Cela doit s'accompagner d'un changement de nos mœurs. « *Les questions au Gouvernement constituent certainement l'aspect le mieux connu du grand public des activités de l'Assemblée nationale parce qu'elles sont télévisées sur France 3, et qu'elles donnent lieu assez fréquemment à des empoignades entre majorité et opposition qui ravissent les téléspectateurs* »[1251], écrivait Gilbert Gantier (UDF). Chacun des électeurs veut pouvoir constater par lui-même que son député est bien au travail à Paris et la télévision l'y aide. Sauf que pour exister sur la scène politique et médiatique parmi ses 576 autres collègues, le député doit se démarquer. Tous les stratagèmes sont alors bons à prendre : le verbe, le bruit ou encore le vêtement. Ce besoin nécessaire est d'autant plus vérifiable aujourd'hui avec les différents médias, chaînes d'information continue et réseaux sociaux. Ainsi, en privilégiant les petites phrases à fort retentissement médiatique plutôt que le fond du discours politique, l'opinion est devenue consommatrice de la « politique *Twitter* » ; une communication politique qu'elle condamne par ailleurs. Elle se trouve être complice et coauteure de la montée de l'antiparlementarisme. Pour atténuer cela, il semble donc important qu'un changement de mœurs parlementaires et électorales ait lieu.

§ 2 - Le député contraint par la solidarité majoritaire

Quelle que soit son appartenance politique (**A** et **B**), le député subit le fait majoritaire.

A - Le cas de l'élu d'opposition ou non-inscrit à travers l'exemple des questions écrites

Parmi les diverses contraintes à l'égard du député d'opposition, un développement particulier sur les questions écrites a été jugé nécessaire au regard de leur récente modification réglementaire.

1251 GANTIER G., *Trente années au Palais Bourbon*, La Palatine, 2004, p. 95.

BY-NC-ND

Apparues en 1909, sous l'impulsion de Francis De Pressensé, les questions écrites ont été instituées en vue de constituer un dialogue entre le député questionneur et le ministre. À son origine, et aujourd'hui encore, cette procédure vise à « *établir un échange de vues régulier et constant entre les chefs responsables et les mandataires de la nation* »[1252]. Plus qu'un échange, son promoteur évoquait même un « interrogatoire » du ministre. « *Il s'agit*, écrivait-il, *de rendre possible et facile chaque jour un interrogatoire aussi précis, aussi topique, aussi bref que faire se pourra. Ce qu'il faut, c'est tâter le pouls à fréquents intervalles au pouvoir exécutif* »[1253]. En d'autres termes, les questions écrites présentent un avantage, que n'ont pas les questions orales : la quotidienneté du contrôle.

Par ce « *labeur quotidien* »[1254], le député renforce l'effectivité de son contrôle sur les actes du Gouvernement. « *Grâce à cet échange ininterrompu de questions et de réponses, il n'est pas un des événements, petits ou grands, qui touchent aux intérêts matériels ou moraux de l'empire sur lequel le soleil ne se couche point, qui n'ait son écho immédiat au Parlement. C'est ainsi qu'un grand pays libre et maître de soi s'informe de ses affaires, et non par les sifflements des reptiles ou par des confidences arbitraires filtrées à travers des officieux. C'est ainsi*, conclue-t-il, *que, d'une part, les représentants de la nation, tout en s'initiant aux choses d'État, tout en apprenant à connaître les actes, les plans, les intentions du Gouvernement, lui font savoir en même temps les vœux, les aspirations, les volontés du peuple ; et que, d'autre part, le Gouvernement tout en se renseignant sur l'état de l'esprit public, agit sur l'opinion en temps opportun et par les chemins droits* »[1255].

Ce « labeur » a atteint son paroxysme sous la 13e législature avec quelques 131.194 questions écrites posées. La simplicité, le caractère illimité et la dématérialisation de la procédure expliquent cette activité maximale en faveur de l'information, de l'évaluation et du contrôle du Gouvernement.

Il faut toutefois être prudent à l'égard de ces chiffres car, souvent, les questions posées par un député touchent à ses électeurs. Les uns sollicitent auprès du Gouvernement des informations sur la mise en œuvre et l'interprétation de la législation en vigueur, ou demandent une consultation juridique sur un cas particulier rencontré en circonscription. D'autres

1252 Prop. de résolution, Annexe n° 973, *préc*., p. 356.
1253 *Ibid*.
1254 *Ibid*., p. 357.
1255 *Ibid*.

BY-NC-ND

multiplient les dépôts de questions écrites dans le but d'améliorer leur classement dans les observatoires citoyens de l'activité parlementaire. Une certaine pratique politique a donc eu tendance à pervertir cette procédure et à dégrader la qualité de l'information et du contrôle.

Pour remédier à cette inflation et à cette dégradation, le Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SRC) a proposé[1256] en novembre 2014 que soit établi un plafond par député. Adoptée, la nouvelle formulation de l'article 135 al. 2 RAN[1257] prévoit, désormais, que « *la Conférence des Présidents fixe, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal des questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante* ». Pour sa première application, entre le 1er octobre 2015 et le 30 septembre 2016, le plafond a été fixé à 52 questions[1258], soit l'équivalent d'une question par semaine et par élu. Ce même quota a été arrêté pour les sessions 2017-2018 et 2018-2019[1259].

Il ne fait aucun doute que, par cette décision, la solidarité majoritaire s'est exprimée au détriment des députés d'opposition et non-inscrits.

D'une part, sous couvert de l'efficacité et de la crédibilité pleinement retrouvées, la majorité a procédé à une nouvelle rationalisation de l'activité parlementaire : le député ne peut poser plus de 52 questions écrites par an. Très clairement, l'objectif est de restreindre l'activité des députés afin de participer au désengorgement des services ministériels. Or, en agissant de la sorte, la majorité, largement représentée au sein de la Conférence des Présidents, est venue renforcer le Gouvernement et affaiblir l'Assemblée. « *L'action des parlementaires*, affirme Roger-Gérard Schwartzenberg (RRDP), *doit contribuer au renforcement du rôle du Parlement ; or, cette* [nouvelle réglementation] *n'étend pas les droits de notre Assemblée, mais tend à accroître encore les prérogatives du Gouvernement* »[1260].

D'autre part, la majorité fait peser la responsabilité de l'engorgement des services sur le Parlement, et non sur le Gouvernement. Selon elle, le volume des questions explique que les services soient engorgés. Dès lors, il incombe au député de s'auto limiter afin de permettre aux ministères de répondre aux nombreuses sollicitations. Appartenant à l'opposition, Guy Geoffroy (UMP) regrette « *que nous soyons amenés à limiter le droit d'expression et l'action des députés,*

1256 Prop. de résolution n° 2273, *préc*.
1257 Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.
1258 Décision du 9 juin 2015 de la Conférence des Présidents.
1259 Décision du 25 septembre 2018 de la Conférence des Présidents.
1260 Rapport URVOAS, *op. cit*., p. 38.

BY-NC-ND

par le biais des questions écrites, pour la simple raison qu'elles sont trop nombreuses et que, de surcroît, elles obtiennent trop peu de réponses »[1261]. L'engorgement s'explique également par l'objet de la question. Ainsi, « *lorsque les questions dérangent, les réponses tardent* »[1262]. En ce sens, François Cornut-Gentille (LR) confie qu'au 18 septembre 2015, « *106* [de mes] *questions sur 391 restent sans réponses. Certaines depuis le 3 juillet 2012 ! D'autres ont obtenu des réponses dans le délai légal d'un mois* »[1263].

Plutôt que la restriction, il suffirait que chaque ministère constitue une petite équipe spécialement chargée de traiter ces questions pour respecter à la fois le rôle de contrôleur et les droits constitutionnels du député.

Cela est essentiel, d'abord, pour le député d'opposition qui, à l'instar de Lionel Tardy (LR), voit en cette procédure « *un moyen de faire remonter les questions du terrain, la possibilité d'interpeller les ministres via les questions au Gouvernement ; les questions orales sans débat étant trop rares (2 à 3 fois par an et par député).* (...) *Elles sont*, dit-il, *issues de demandes de Haut-Savoyards, de la lecture quotidienne du* Journal officiel *et d'interrogations juridiques. Je n'ai pas du tout l'impression d'abuser de la procédure. Chaque question a sa raison d'être et appelle une réponse des ministres interrogés* »[1264]. Pour Alain Suguenot (LR), elles permettent de faire face à « *une réglementation pléthorique et, souvent, imprécise sur laquelle nos concitoyens nous demandent des précisions que nous transmettons dans les ministères* »[1265].

Pour le député non-inscrit, ensuite, cet outil représente le seul véritable moyen de contrôler et d'interroger le Gouvernement sur son action, car il « *ne peu*[t] *qu'exceptionnellement poser des questions d'actualité et* [est] *donc rédui*[t] *à utiliser l'instrument des questions écrites* »[1266]. Or, le plafonnement « *révèle surtout une volonté de brider l'expression des députés minoritaires et particulièrement des non-inscrits. Ainsi, la mesure* (...) *est scandaleuse, car elle revient à brider la parole des élus de la Nation.*

1261 Ass. Nat., 2e séance du 28 novembre 2014, p. 9392.

1262 Site internet de François Cornut-Gentille, « Questions écrites limitées : et si on reparlait des questions sans réponse ? », 18 septembre 2015.

1263 *Ibid*.

1264 Site internet de Lionel Tardy, « Questions écrites : un plafond pour limiter le travail des parlementaires ! », 24 juin 2015.

1265 « Limitation du nombre de questions écrites au gouvernement : Alain Suguenot dénonce une "ineptie totale" », *BienPublic.com*, 23 juin 2015.

1266 Roger-Gérard Schwartzenberg *in* Rapport URVOAS, *op. cit*., p. 38.

BY-NC-ND

L'insuffisance du taux de réponse du Gouvernement – 22.000 questions restées sans réponse à la fin de la législature 2007-2012 – ne devrait emporter aucune conséquence sur le droit essentiel des députés d'interpeller les membres du Gouvernement. Les députés non-inscrits pourraient se voir opposer un plafond très bas qui les empêcherait de remplir leur fonction, eux qui ne disposent déjà pas des mêmes droits que leurs collègues appartenant à un groupe politique »[1267].

Il faut noter, à ce stade, que le député de la majorité n'est pas épargné par cette contrainte. René Dosière (SRC), qui a fait du contrôle budgétaire des institutions sa spécialité, en est le parfait exemple. Comment aurait-il pu faire son contrôle en étant limité à 52 questions annuelles ? « *En choisissant un sujet, en l'occurrence le budget de la présidence de la République, et en multipliant les questions auprès du Premier ministre et d'une quinzaine de ministres, il* [m']*a été possible de faire apparaître le montant réel et l'évolution des dépenses de la présidence, l'un des secrets jusqu'alors les mieux protégés de la V^e^ République* »[1268], témoigne-t-il. « *Il est vrai qu'il* [m']*a fallu du temps* (...) *et de l'obstination, car les réponses ont parfois tardé à venir* (...) *et d'autres fois elles étaient dilatoires. Dans ce dernier cas, le ministre faisait l'objet, par le dépôt de nouvelles questions, d'un "harcèlement textuel" qui,* in fine*, le conduisait à répondre. Si nécessaire,* [m]*a prise de parole dans l'hémicycle, à l'occasion de la discussion budgétaire, permettait de relancer les interrogations* »[1269].

C'est donc sans le moindre égard pour les députés minoritaires, de l'opposition ou non-inscrits que la majorité a modifié l'article 135 al. 2 RAN. À travers la rationalisation du nombre de questions écrites, la majorité s'est inscrite à l'encontre de la revalorisation du Parlement et de la fonction de député. Par elle, la majorité a agi par excès de rigidité, obligeant l'Assemblée nationale à « *s'autocensurer* »[1270], privant le député de cet « *outil indispensable* »[1271] de contrôle, et limitant encore davantage la mise en œuvre pratique de son pouvoir de contrôle, au seul bénéfice du Gouvernement.

1267 Jacques Bompard (NI) *in ibid*., p. 36.
1268 DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *art. cit.*, p. 42.
1269 *Ibid*.
1270 Site internet de Lionel Tardy, « Questions écrites : un plafond pour limiter... », *art. cit.*
1271 *Ibid*.

BY-NC-ND

D'autant que ce « *masochisme antiparlementaire* »[1272] ne résout rien. À 52 questions écrites par an et par député, le nombre maximal de questions peut atteindre 30.004. Or, rien ne garantit au député que le Gouvernement réponde davantage aux 30.004 questions qu'aux 28.365 de 2011, sachant que sur celles-ci, des questions sont toujours en attente de réponse. Ensuite, si l'art. 135 RAN dispose que « *les ministres sont tenus de répondre...* », il n'existe – et ne peut constitutionnellement exister sauf à figurer dans la Constitution – aucune disposition contraignant le Gouvernement pour non-respect des délais de réponse. Seul un *gentleman agreement* le peut. Encore faudrait-il que le Gouvernement le respecte... plus qu'il ne le fait actuellement ou ne l'a fait depuis plusieurs années. Ainsi, en dépit des bonnes volontés répétées au début de chaque nouvelle législature, de très nombreuses questions demeurent sans réponse parfois plusieurs années après avoir été posées ; il en va également des questions signalées qui demeurent sans réponse plusieurs mois après avoir été signalées, délai qui s'ajoute au délai de plusieurs mois précédant la date du signalement.

Trois ans après l'introduction de la réforme, un premier bilan peut être dressé. On recense en effet 9.780 questions écrites pour la session 2015-2016, 4.762 pour 2016-2017 et 12.105 pour 2017-2018. Sur les 12.105 questions déposées entre le 21 juin et le 18 septembre 2018, 7.408 ont obtenu une réponse et plus de 4.000 sont en attente de réponse[1273].

Sur la base de ces relevés statistiques, deux observations s'imposent. D'une part, l'instauration du quota de questions écrites pouvant être adressées au Gouvernement par député a fait baisser sensiblement le nombre de questions par session. Ainsi, entre octobre 2007 et septembre 2015, la moyenne s'élevait à 28.000 questions par an[1274] contre 11.000 à compter du 1er octobre 2015[1275]. D'autre part, un effort important reste encore à faire de la part du Gouvernement afin d'améliorer les taux et délais de réponse.

De surcroit, deux interrogations demeurent. Premièrement, est-il opportun de maintenir un plafond de questions si le projet de loi organique (n° 977) présenté en mai 2018[1276], portant notamment réduction du nombre de députés de 30%, est mené à bien et alors que, parallèlement,

---

1272 Roger-Gérard Schwartzenberg *in* Ass. Nat., 2e séance du 28 novembre 2014, p. 9393.

1273 Ass. Nat, 1ère séance du 18 septembre 2018, p. 8858.

1274 La session du 21 juin au 30 septembre 2012 n'a pas été comptabilisée.

1275 Seules ont été prises en compte les sessions 2015-2016 et 2017-2018, toutes deux ayant un quota de 52 questions écrites. En effet, la session du 1er octobre 2016 au 20 juin 2017 étant de 9 mois, le quota avait été abaissé et fixé à 39 questions par député par la Conférence des Présidents (décision du 12 juillet 2016).

1276 Projet de loi org. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 977, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

BY-NC-ND

les fonctions de contrôle et d'évaluation sont amenées à se renforcer ? Secondement, quelle sera la réaction de l'électeur face à l'impuissance de son député dont le quota est épuisé ? Ajoutée aux retards des réponses, l'inaction du député ne va-t-elle pas participer à entretenir le climat de défiance de l'opinion vis-à-vis de l'élu ? Au regard de ces questionnements, il n'apparaît pas opportun de maintenir cette entrave au contrôle parlementaire du député.

B - Le cas de l'élu membre de la majorité gouvernementale

On le sait, le régime de la V^e^ République a dérivé vers un présidentialisme majoritaire. Personnage central de la vie politique et institutionnelle française, le Président de la République concentre sur lui la stratégie des partis politiques. En cela, tout doit être fait, par les dirigeants des partis et des groupes appartenant à la majorité parlementaire, pour soutenir « la clef de voûte » du système. Véritable instrument de ce soutien politique, le député de la majorité est appelé à être à la manœuvre et jouer un rôle de premier plan dans le cadre du contrôle du Gouvernement.

Si, pour tout citoyen qui s'engage en politique, être élu à l'Assemblée nationale constitue un événement majeur, les lendemains parisiens sont, en revanche, emplis d'une grande désillusion pour le novice. En effet, le poids des partis, l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct ou encore l'inversion du calendrier électoral font que bien des députés de la majorité ne sont élus que parce qu'ils arborent le logo du parti ou le nom du Président de la République. « *Bien des députés de la majorité sont d'abord des élus choisis sur le seul nom du chef de l'État*, confirme Jean-Jacques Urvoas (SRC). *Ils ont beau être des individus de chair et de sang, ils ressemblent lorsqu'on les croise au Palais-Bourbon à ces "ombres de la caverne" qu'évoquait Platon* »[1277]. Leur situation depuis 1962 ne fait d'ailleurs que s'éloigner de ce qu'elle pouvait être sous la III^e^ et la IV^e^ République. Ainsi, selon ce même député, « *il est loin le temps où le député pouvait escompter être reçu dans un ministère ou dans une préfecture comme le seul détenteur d'un morceau de la souveraineté du peuple. Dans le monde politique du XXI^e^ siècle,* [le député de la majorité] *a pour principal atout d'être un soutien privilégié du Président* »[1278]. Plus qu'un atout, il a pour « *fonction première le soutien indéfectible au Gouvernement* »[1279].

1277 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 73.
1278 *Ibid*.
1279 *Ibid*., p. 74.

BY-NC-ND

La mise en œuvre pratique de ce « soutien indéfectible » se traduit d'abord par sa présence assidue en commission ou en hémicycle. Face à l'opposition, il est essentiel pour le groupe majoritaire de s'assurer que ses membres soient présents en quantité suffisante. Son objectif n'est pas d'accroître le nombre d'orateurs, mais de remporter seulement la bataille numérique et ainsi parer à la technique du « coup du rideau »[1280]. Là est la mission du groupe : « *il lui faut veiller à ce que ses députés soient en toutes circonstances supérieurs en nombre à ceux de l'opposition* »[1281]. À cette fin, il peut à l'instar du groupe LREM établir un « *tableau de permanence* » et rendre obligatoire la présence en séance publique des députés inscrits au tableau[1282]. Une amère déconvenue s'empare alors naturellement du député nouvellement élu et appartenant à la majorité lorsque celui-ci découvre que sa fonction consiste essentiellement à faire bloc derrière le Gouvernement, souvent pendant de longues heures. « *Il s'était persuadé qu'il allait batailler argument contre argument, et n'entendait ne lâcher aucun pouce de terrain à l'opposition. Il s'imaginait offrir valeureusement sa poitrine à la mitraille. Hélas, il comprend très vite que seule sa présence muette est recherchée ! Que le prix à payer pour que le texte soit adopté sans trop de difficulté, c'est de se taire et de laisser l'opposition à ses stériles monologues.* (...) *Il se retrouve alors des heures durant assis sur un siège au confort tout relatif* (...) *Et le voilà convié à un réel exercice d'endurance, où il lui faut passer des séances entières à supporter, selon les circonstances, les attaques frontales, les péroraisons filandreuses ou les philippiques passionnées des députés de l'oppositio*n »[1283].

Une fois assuré de sa supériorité numérique, le groupe majoritaire veille à faire appliquer la discipline de parti. Concrètement, il s'assure que chacun de ses membres se rallie aux décisions adoptées par l'attelage Gouvernement-parti majoritaire, et que chacune de leur prise de parole à l'Assemblée ne fragilise nullement les ministres. Ainsi, la solidarité majoritaire va trouver à s'exprimer de deux façons différentes.

D'une part, par la complaisance. Tel est le cas, notamment, au cours des questions d'actualité. Là, alors que l'opposition profite de ces séances pour questionner le Gouvernement sur tous les sujets qui font l'actualité du moment, la majorité voit sa marge de manœuvre limitée.

1280 Il s'agit d'une technique parlementaire de l'opposition consistant, lors d'un vote, à surprendre le Gouvernement et à mettre la majorité parlementaire en minorité.

1281 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 79.

1282 Art. 13 du Règlement intérieur du Groupe LREM, *préc*. Concrètement, les 313 députés sont divisés en trois groupes ; chacun d'eux devant assurer toutes les trois semaines une présence du groupe majoritaire lorsque l'Assemblée siège.

1283 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 80.

BY-NC-ND

Son rôle consiste à questionner un ministre afin qu'il (ré)explique sa politique ou qu'il en promeuve une nouvelle. En pareil cas, « *il n'est pas rare*, confie René Dosière (SRC), *qu'un ministre sollicite lui-même un parlementaire ami pour suggérer une question – quand il ne la rédige pas lui même – lui permettant de valoriser son département ministériel* »[1284].

D'autre part, par l'unité de vote ou la discipline de parti. C'est à dire « *l'obligation, pour tous les membres d'un groupe, de voter suivant la décision prise par la majorité des membres* »[1285]. Le groupe veille ainsi à ce que l'ensemble des votes lui soit acquis. Toutefois, sur certains scrutins, l'élu de la majorité peut se trouver face à un véritable dilemme : devoir choisir entre la discipline de parti, les besoins de ses électeurs, et ses convictions personnelles[1286]. Alors dans ce cas, souvent, le Gouvernement, aidé par les leaders du parti, tentera de convaincre ce député hésitant. En cas de désaccord profond, ils sauront se montrer suffisamment convaincants (intimidation, privation de poste ou de soutien électoral...) pour que le député « *laisse* [ses] *convictions personnelles de côté au profit des décisions prises par* [son] *parti* »[1287].

De l'exercice de cette discipline majoritaire, les preuves abondent.

Elle s'exprime, par exemple, lorsque l'Assemblée met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Pour faire échec à l'action de l'opposition, et éviter la chute du Gouvernement, la majorité est appelée à faire bloc derrière lui. Excepté en 1962 à l'encontre du Gouvernement Pompidou, la confiance a, depuis, toujours été votée par la majorité, que le député vote *contre* ou, « frondeur », qu'il *s'abstienne*. Malgré les critiques, parfois acerbes, qu'il peut diriger à l'encontre de son action, l'élu frondeur se rallie à l'équipe gouvernementale « *au nom des intérêts supérieurs de la majorité* »[1288].

Ensuite, lorsque la majorité s'oppose à ce que ses membres, au même titre que l'opposition, s'intéressent à un dossier susceptible de donner lieu à une enquête parlementaire. Là, elle peut imposer à ses troupes le rejet de la proposition de résolution en commission, ou, si elle l'accepte, en modifier le périmètre d'investigation avant même l'examen en séance

1284 DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *art. cit.*, p. 39.

1285 JOBERT A., *op. cit.*, p. 65.

1286 GUAY M., « Le dilemme du parlementaire. La discipline de parti, la représentation des électeurs et les convictions personnelles », *Revue Parlementaire Canadienne*, vol. 25, n° 1, 2002, pp. 7-9.

1287 *Ibid*., p. 7.

1288 ROLLAND H., *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, Albin Michel, 1990, p. 81.

BY-NC-ND

publique, lui faisant perdre ainsi tout intérêt, ou faire nommer un rapporteur dont le rapport d'enquête sera plus conciliant.

Enfin, au moment du contrôle des nominations présidentielles prévues à l'art. 13 C°, le député de la majorité ne dispose pas des moyens pour contrer le postulant envisagé par le Président de la République. Si la procédure de 2008 donne effectivement aux commissions permanentes le pouvoir de se prononcer sur ces nominations, elle exige en revanche un seuil des 3/5e des suffrages exprimés au sein des deux commissions pour rejeter la candidature. En pratique, ce seuil est inaccessible. « [S]*ur le fond, la procédure s'apparente à un leurre*, considère Jean-Jacques Urvoas (SRC). *Il convient en effet que l'addition des votes négatifs dans chaque commission compétente (une par chambre) représente au moins 3/5e des suffrages exprimés au sein des deux commissions pour que le Président ne puisse procéder à une nomination. Une hypothèse improbable* (…) *et purement inconcevable* »[1289]. Pire, elle interroge sur l'efficacité réelle d'une telle procédure de contrôle. Souvenons-nous de la nomination, aux fonctions de Défenseur des Droits à l'été 2014, de Jacques Toubon qui suscita une vive polémique dans les rangs de la majorité. Une fois leur mauvaise humeur épanchée, les députés de la majorité de gauche, avec les voix de l'opposition, validèrent la candidature de ce chiraquien[1290]. En conséquence, le député de la majorité ne peut s'opposer à une nomination proposée par le Président de la République ; ce qui fait dire, au final, que l'équilibre institutionnel de la Ve reste inchangé, malgré les annonces véhiculées lors de la révision de 2008. En revanche, le député de la majorité retrouve sa pleine marge de manœuvre lorsqu'il doit se prononcer sur les désignations de personnalités qualifiées proposées par le Président de l'Assemblée. Ici, la procédure est simplifiée puisque seule la commission de l'Assemblée est invitée à prendre part au vote ; dès lors, les 3/5e sont plus accessibles. Ce fut le cas notamment lorsque les députés de gauche rejetèrent avec la droite la nomination du professeur Fabrice Hourquebie au Conseil Supérieur de la Magistrature, par seize voix contre neuf et deux votes blancs[1291]. Une telle hypothèse permet d'affirmer qu'il s'agit là d'une procédure de nomination pertinente, malgré son caractère exceptionnel.

1289 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 192.

1290 « Défenseur des droits : Toubon braque le PS », *LeFigaro.fr*, 12 juin 2014.

1291 « Le candidat de Bartolone au CSM sèchement recalé », *LeMonde.fr*, 15 janvier 2015. – La volonté d'instituer l'autorité judiciaire comme troisième pouvoir, « *en tant que pouvoir à part entière dans la Cité* » (p. 19), semble avoir été le point d'achoppement. Voir son audition *in* Ass. Nat., séance de la commission des lois du 14 janvier 2015, Compte rendu n° 36, pp. 18-25.

BY-NC-ND

À travers ces exemples, deux caractères sont perceptibles. D'une part, le fait majoritaire et le manichéisme français empêchent le député de la majorité de participer pleinement au contrôle effectif de l'action gouvernementale. D'autre part, le député de la majorité remplit sa fonction de faire-valoir de l'exécutif à la perfection.

Néanmoins, cette complaisance à son endroit est désastreuse à bien des titres.

Premièrement, elle participe à la baisse continue de la crédibilité du député et à l'augmentation du poids des partis politiques. Par sa « *façon de soutenir aveuglément une politique* »[1292], qu'il peut par ailleurs juger dangereuse pour le pays, le député abandonne peu à peu sa liberté au profit de la « *caporalisation du groupe* »[1293].

Deuxièmement, la complaisance contribue à dénaturer notre régime parlementaire. En son temps, Jean-Baptiste Godin, député sous la III[e] République, évoquait « *les vices du régime parlementaire* »[1294] dus à l'usurpation de la souveraineté par l'exécutif. « *La souveraineté du peuple, aussitôt exprimée, est usurpée par le pouvoir exécutif, qui devrait lui être soumis. Les députés, élus au suffrage universel, sont immédiatement les subordonnés du gouvernement, quand ils devraient en être les guides* »[1295]. Il sera rejoint quelque temps plus tard par André Tardieu qui, traitant de « *l'élu asservi au gouvernement* »[1296], ira jusqu'à qualifier le député d'« *esclave* »[1297] de celui-ci. Sous le régime actuel, la situation n'a guère évolué. Le député reste dans ce rapport de « *domestication* »[1298] avec l'exécutif, et l'accepte sans sourciller. La restriction de ses libertés et la perversion de sa fonction pour assouvir le bien-être présidentiel semblent donc être le *credo* du député de la majorité. Le frondeur Laurent Baumel (SRC) ne dit pas le contraire : « *la domination repose largement sur le consentement des dominés eux-mêmes. Le déroulement des discussions à l'Assemblée nationale est ainsi structuré par toute une série de rites manifestant la soumission volontaire et satisfaite des députés majoritaires à "leur" gouvernement, et dont les "anciens" se font souvent une joie, dans les premières semaines, de donner l'exemple aux nouveaux arrivants* »[1299].

1292 ROLLAND H., *op. cit.*, p. 49.
1293 *Ibid*., p. 46.
1294 GODIN J-B., *La République au travail et la réforme parlementaire*, Guillaumin, 1889, p. 146.
1295 *Ibid*.
1296 TARDIEU A., *op. cit.*, p. 278.
1297 *Ibid*.
1298 *Ibid*., p. 281.
1299 BAUMEL L., *op. cit.*, p. 46.

BY-NC-ND

Troisièmement, enfin, la complaisance du député tend à nourrir le désintérêt des citoyens à l'égard de leur représentant et de l'institution parlementaire en général. Un désintérêt qui se justifie en partie par le sentiment qu'ont les Français que les ministres bénéficient d'une totale impunité dans leur action. Là est en effet le problème : le fait majoritaire et le manichéisme total et absolu qui régit la vie politique française ôtent toute idée de sanction envers le Gouvernement. Dès lors, l'accroissement du déficit démocratique progresse vis-à-vis des institutions représentatives.

Pour remédier à tout cela, nulle réforme constitutionnelle ou mesure technique n'est à envisager. Seul un changement des pratiques politiques par l'assouplissement de la discipline de parti doit être promu. Les bénéfices seraient alors multiples[1300]. D'une part, le député disposerait d'une plus grande liberté, ce qui lui permettrait d'afficher et défendre ouvertement ses idées, de légiférer et contrôler dans de meilleures conditions et dans un environnement moins contraint, renforçant ainsi sa crédibilité. D'autre part, une plus forte mobilisation des citoyens à la vie publique et politique, notamment par une meilleure participation aux scrutins électoraux, permettrait un renouvellement de la classe politique française. En somme, un assouplissement de la discipline de parti contribuerait à réduire le déficit démocratique.

1300 GUAY M., *art. cit.*, p. 8.

BY-NC-ND

Conclusion du Titre 1

L'étude du député législateur et contrôleur a permis de constater un paradoxe.

Depuis dix ans, le député a vu son rôle évoluer. Dans le domaine législatif, la procédure rend possible une réelle implication du député. En premier lieu, la Constitution garantit à la commission des délais nécessaires à l'examen du texte dont elle est saisie. Durant ce temps imparti, le député rapporteur procède à l'examen du texte, aux auditions des personnalités qu'il juge utile, aux rendez-vous avec les services administratifs compétents, propose des amendements et donne son avis sur ceux déposés par le Gouvernement et les commissaires. Une fois voté, le texte de la commission est examiné en séance. Cette innovation importante implique que le Gouvernement soit présent en commission pour faire valoir son point de vue. En second lieu, une place toute particulière est réservée au député d'opposition ou minoritaire. D'une part, l'initiative d'un jour de séance par mois lui est réservée, soit, à raison de trois séances par jour, 27 séances annuelles contre huit auparavant. D'autre part, son droit d'expression est garanti notamment à travers la procédure du « temps législatif programmé ». Dans le domaine du contrôle et de l'évaluation, le député agit par le biais des questions, des commissions, des missions d'information et des commissions d'enquêtes. Il dispose également d'une semaine de séance réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. En outre, l'opposition bénéficie d'un « droit de tirage » en matière de création d'une commission d'enquête, et la règle du binôme lui assure un partage des fonctions de président et de rapporteur avec la majorité dans les activités de contrôle et d'évaluation.

Dans le même temps, ces évolutions n'ont pas touché au cadre institutionnel de la V^e^ République d'une particulière rigidité. Constitutionnelle, d'une part, matérialisée par des instruments du parlementarisme rationalisé qui restreignent le député dans l'effectivité de ses nouvelles prérogatives. Politique, d'autre part, par la contrainte exercée sur le député par son groupe et le fait majoritaire.

De surcroit, il a été observé que cette rigidité tendait à se renforcer. Par exemple, depuis octobre 2015, le député s'est vu fixé un quota de 52 questions écrites par session dans le double objectif d'améliorer la qualité du contrôle et le taux de réponse du Gouvernement, et de réduire l'inflation du nombre de questions. Or, un premier bilan révèle que sur la période 2017-2018, seules 61,2 % des 12.105 questions avaient reçu une réponse. Par exemple encore, la réduction

BY-NC-ND

du nombre de députés de 30 %, telle qu'elle est envisagée par la majorité LREM dans le projet de loi organique (n° 977), est motivée par l'amélioration de la qualité du travail législatif. Ainsi, une Assemblée aux effectifs resserrés serait plus efficace. Or, le député est continuellement malmené dans l'exercice de son mandat par l'Exécutif et sa majorité. La généralisation de la procédure accélérée depuis 2017 empêche l'existence d'un véritable dialogue entre le Gouvernement et les parlementaires. De même, la large majorité LREM laisse peu de place au consensus et renforce l'image d'une Assemblée de « godillots » répondant aux ordres du Gouvernement. Par exemple enfin, le projet de loi constitutionnelle (n° 911) envisage de réduire les délais d'examen des textes budgétaires (art. 6 et 7) et de faciliter l'inscription à l'ordre du jour des textes que le Gouvernement juge prioritaires dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux (art. 8).

Les avancées en matière de revalorisation du rôle du député sont donc réelles mais fragiles. Un changement de pratiques et de comportements politiques permettrait d'en assurer une meilleure effectivité.

En attendant, face au carcan gouvernemental et majoritaire, et à la lenteur à laquelle ce changement est amené à se concrétiser, il est aisé de comprendre le désarroi du député qui, jeune ou vétéran, décide très tôt après son élection de fuir le travail parisien pour se réfugier dans son travail de circonscription.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Titre 2 - Le député en circonscription

À l'Assemblée nationale, le temps de travail du député se partage entre l'élaboration de la norme juridique et le contrôle de l'exécutif. Lorsqu'il quitte le Palais Bourbon, le député change de métier puisque, outre sa fonction de « législateur », le régime représentatif lui confie la fonction de « mandataire de ses électeurs ». Là, il lui revient de représenter sa circonscription, les élus, les intérêts économiques et les habitants qui la composent (**Chapitre 1**). Ce travail local est non négligeable pour le député ; mieux encore, il s'avère grandement utile pour enrichir son travail parisien. En effet, en étant à l'écoute des diverses préoccupations de sa circonscription, l'élu peut influer sur la politique de son parti, l'élaboration de la loi et le contrôle du Gouvernement. De même, il pourra en tirer un certain bénéfice pour tenter d'assurer sa réélection (**Chapitre 2**).

Pourtant, force est de constater que la fonction de parlementaire fait l'objet d'une plus grande attention de la part des observateurs que celle de mandataire. Or, cette dernière est tout aussi importante que la première, si ce n'est plus à entendre les témoignages de députés. Dès lors, il est à regretter le – trop – peu d'articles ou d'ouvrages consacrés à cet aspect du travail de député, ce qui n'est pas sans conséquence sur la méconnaissance de l'institution parlementaire en général et de la diversité du rôle de député en particulier. C'est pourquoi le choix a été fait de consacrer un titre entier à cette partie du travail de député.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Chapitre 1 - Le « député aux champs »

Lorsqu'il est « aux champs », le député passe l'entière partie de son temps et de son énergie à sillonner sa circonscription : les rendez-vous avec les citoyens, les élus, les services déconcentrés de l'État et les entreprises s'y succèdent. Hors de l'enceinte parlementaire, son objectif est clairement identifié : il doit assurer sa réélection. À cette fin, il travaille sous différents aspects le lien privilégié qui l'unit à ses électeurs (**Section 1**).

Pour renforcer cette assise territoriale, le député peut cumuler son mandat d'élu national avec des mandats d'élus locaux (**Section 2**). Malgré l'encadrement imposé par la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014, le cumul reste d'actualité en ce sens que la limitation ne vaut pas interdiction. Aussi, nombreux sont les députés à s'être présentés aux élections municipales de 2014, départementales et régionales de 2015. De plus, la loi organique se cantonne à n'interdire le cumul qu'entre le mandat de député (ou de sénateur) et des fonctions exécutives locales. En conséquence, en demeurant député et membre d'une assemblée locale, l'élu démontre sa volonté de préserver le rapport qu'il entretient avec son territoire et les habitants de sa circonscription. En outre, cela tend à révéler que le niveau local est le seul véritable lieu d'exercice du pouvoir.

Section 1 - La diversité du travail de terrain

Dans le système représentatif français, le député est un représentant de la Nation et non un représentant de ses électeurs. Mais, en pratique, il ne peut se détacher entièrement de son territoire d'élection, et des problèmes qui le traversent. Cet aspect local du mandat de député en fait un mandat régionalisé, attaché à un territoire. Robert Buron a ainsi pu écrire que le député « *est d'abord et avant tout le représentant élu, avocat auprès de l'Administration des intérêts généraux de sa circonscription ainsi que des intérêts privés des familles qui l'habitent* »[1301]. En tant que tel, il est amené à agir comme intermédiaire (**§ 1**) et animateur (**§ 2**).

1301 BURON R., *op. cit.*, p. 22.

BY-NC-ND

§ 1 - Un rôle d'intermédiaire avec les citoyens

Dans sa permanence locale, le député a un rôle très prenant. Depuis la III^e^ République, en effet, un constat général peut être établi sur les usages qui y ont cours : aussi bien à Paris qu'en province, représentants et assistants parlementaires s'accordent à dire que les électeurs perçoivent les permanences comme des guichets. Ce phénomène ancien modifie la perception qu'a le député de sa fonction. Il n'a pas le sentiment d'agir comme « représentant », mais comme « *médiateur* »[1302], « *simple commissionnaire* »[1303], « *facilitateur* »[1304]. Il doit encore « *se comporter comme un ascenseur. C'est à dire qu'il vient expliquer tout le travail qui est fait à l'Assemblée sur son territoire, faire de la pédagogie, en vérifier les applications sur le terrain. Et il doit être en permanence à l'écoute des envies, des besoins de son territoire et faire remonter la parole et les messages* »[1305]. Il est devenu « *le conseiller, le confident, le messager des citoyens* »[1306]. Dès lors, le rôle d'un député en circonscription se résume à celui d'un « *avocat bénévole des intérêts privés des électeurs* »[1307], d'un intermédiaire. Jules Delafosse, élu sous la III^e^ République, partage ce point de vue et avance l'hypothèse selon laquelle « *l'extrême centralisation qui pèse sur la société française fait de la plupart des citoyens des clients de l'État, et c'est le député qui sert d'intermédiaire entre eux et lui* »[1308].

Une fois au « guichet », les demandes des « clients » sont à forte dominante sociale et économique. Le député est appelé à écouter et gérer les problèmes personnels des gens, d'où son côté « assistant social ». « *Médecin, assistantes sociales, on attend d'eux aide et secours,* notait Marc Abélès, *surtout dans une période où les ravages sociaux sont multiples* »[1309]. Les assistants parlementaires sont les témoins privilégiés de ces appels à l'aide, pour qui la permanence est à l'image d'un « *bureau des pleurs* »[1310].

1302 GUIRAL P. et THUILLIER G., *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Hachette, coll. « La vie quotidienne », 1980, p. 118.

1303 *Ibid*., p. 119.

1304 Entretien avec Catherine Beaubatie, députée socialiste de la Haute-Vienne (2012-2017), 20 juin 2016.

1305 Entretien avec Sophie Beaudouin-Hubière, *préc*.

1306 MASCLET J-C., Thèse *cit*., p. 193.

1307 *Ibid*.

1308 DELAFOSSE J., *Psychologie du député*, Plon-Nourrit et C^ie^, 1904, p. 19.

1309 ABÉLÈS M., *op. cit*., p. 27.

1310 Assistant parlementaire anonyme, *in* « De Paris à Bruxelles... », *art. cit.*

BY-NC-ND

En quoi consistent réellement ces « pleurs » ? Malheureusement, il n'existe qu'un nombre infime de travaux portant sur les motifs de sollicitations[1311]. Néanmoins, une classification peut être avancée au travers de leur lecture. Qu'il s'agisse de Robert Pini[1312], de Jean-Claude Masclet dans les années 1970[1313], ou plus récemment d'Éric Kerrouche[1314], tous ont identifié plusieurs catégories de requêtes individuelles. Au nombre de celles-ci figurent : les demandes d'attribution de logements sociaux ; d'aide sociale ; de liquidation de pensions (civiles ou militaires) ; d'appui à un emploi ; d'avancements ou de mutation administratifs ; d'appui aux propositions de distinctions honorifiques ; de suppression ou de réductions de sanctions (retrait de permis de conduire, contraventions) ; d'appui aux « autorisations » (permis de construire, naturalisation, cartes de travail, de séjour...) ; et les demandes d'interventions dans des litiges entre particuliers.

Si les assistants parlementaires relèvent brièvement que « *c'est pôle emploi, c'est le service logement, tu fais assistant social* »[1315], le député s'épanche davantage sur les requêtes de ses électeurs. Ainsi, François De Rugy (EELV) distingue deux groupes de « clients » dont l'objet des requêtes diffère.

Le premier est constitué de « *gens qui viennent juste pour discuter ou pour vous soumettre une idée ou une proposition à porter* »[1316]. Si l'élu n'en dit mot, notons que ces « gens » sont bien souvent des sympathisants, des militants ou des adhérents du groupe politique dont leur député est membre. Ces rendez-vous leur sont souvent propices, notamment, pour rappeler au député ses promesses de campagne.

Le second groupe est plus épars. Sans forcément partager la même vision politique, ces citoyens font appel au député, car étant dans le besoin, ils voient en lui un « *protecteur des classes défavorisées* »[1317], unique source d'« *amélioration de leur condition sociale très*

1311 LANCELOT M-T., « Le courrier d'un parlementaire », *RFSP*, 1962, pp. 426-432 ; ESCARRAS J-C., « La notion de mandat parlementaire à travers le courrier d'un député », *in* ESCARRAS J-C., PINI R. et IMPERIALI C., *Courrier parlementaire et fonction parlementaire*, PUF, coll. « Travaux et mémoires de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence », 1971, pp. 7-55.

1312 PINI R., « Essais d'analyse sur la fonction parlementaire à travers le courrier d'un parlementaire de la Ve République », *in* ESCARRAS J-C. et *alii*, *op. cit.*, pp. 89-108.

1313 MASCLET J-C., Thèse *cit.*, p. 197.

1314 KERROUCHE É., « Usages et usagers de la permanence du député », *RFSP*, vol. 59, n° 3, 2009, pp. 429-454, et en particulier p. 432.

1315 Assistante parlementaire anonyme, *in* « De Paris à Bruxelles... », *art. cit.*

1316 DE RUGY F., *op. cit.*, p. 51.

1317 PINI R., *op. cit.*, p. 89.

BY-NC-ND

précaire »[1318]. « *Vous avez également beaucoup de gens*, poursuit François De Rugy, *qui viennent demander un coup de main pour se sortir de situations administratives inextricables (problèmes de papiers, d'accès aux droits sociaux, difficultés d'emplois évidemment, de logement souvent, ou de conflit avec les collectivités locales au sujet d'un aménagement urbain, ou d'un projet immobilier, etc.)* »[1319]. Dans ses *Souvenirs*, Hector Rolland (RPR) résuma lui aussi et plutôt bien « *les innombrables services* »[1320] attendus par ce groupe : « *Ici, les fidèles me devaient souvent de ne pas être mouillés, puisque j'avais obtenu les crédits nécessaires à la réparation de la toiture de leur église. Là, les jeunes cultivateurs me devaient de ne pas avoir été trop éloignés de leurs fermes pendant la durée de leur service militaire*[1321]. *Ailleurs, j'avais permis aux retraités de toucher leurs pensions en temps et en heure, ou bien j'avais débrouillé les dossiers d'allocations familiales de certaines mères de famille. On me demandait d'intervenir à tout bout de champ, tantôt pour obtenir l'indulgence d'une commission de retrait de permis de conduire, tantôt pour obtenir un emploi en usine ou dans l'administration* »[1322]. Il va même jusqu'à en conclure que « *si j'avais été avocat, j'ai l'impression qu'avec une clientèle pareille, j'aurais été en mesure de m'acheter le château de Chenonceaux...* »[1323].

Par ces divers témoignages, il apparaît que les députés sont communément sollicités par leurs électeurs de problèmes administratifs, sociaux, financiers et de logement. Plus spécifiquement, chaque élu perçoit des requêtes dont l'objet varie selon les caractéristiques propres à la circonscription. Celles-ci sont notamment géographiques (zone urbaine, rurale, périphérie d'agglomération, circonscription ultra-marine ou des Français établis hors de France...) et socio-économiques (zone agricole, forestière, minière...). Ainsi, il est possible de remarquer la redondance de certaines demandes en fonction de ces dernières. Dès lors, dans cette logique d'« assistanat », il importe que l'élu réponde aux interrogations des administrés de manière casuistique et précise.

1318 *Ibid*.

1319 De Rugy F., *op. cit.*, p. 51.

1320 Rolland H., *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, Albin Michel, 1990, p. 53.

1321 Depuis 2002 et la mise en œuvre de la réforme relative à la « professionnalisation » de l'armée et la suppression du service national, les députés ont perdu toute possibilité d'intervention en matière de dispenses ou d'exemptions des obligations du service national actif, ou encore les demandes d'affectation rapprochée de leur domicile.

1322 Rolland H., *op. cit.*, pp. 53-54.

1323 *Ibid*., p. 54.

BY-NC-ND

Tout cela permet de mieux percevoir l'activité de parlementaire en circonscription. Sur le terrain, l'élu est dans une situation de proximité avec ses administrés. À ce titre, par la tenue de ses permanences parlementaires, le député a un rôle unique d'intermédiaire qui l'amène à percevoir différemment son propre mandat. Il se considère comme la véritable assistante sociale de la circonscription, peiné face à cette photographie de notre société en proie aux difficultés socio-économiques. Quant aux attentes des citoyens à l'égard de leur représentant, ceux-ci sont à la recherche d'un conseiller administratif. « *Ils veulent qu'on les aide à identifier les bons interlocuteurs et que l'on fasse en sorte qu'ils obtiennent une réponse à leurs demandes* »[1324], reconnaît François De Rugy.

Voilà un aveu du député écologiste qui cache une autre réalité, laquelle est double.

La première réside dans l'existence du « mille-feuille administratif ». L'Administration moderne est trop dispersée et se caractérise par sa grande complexité. Or, cela ne facilite ni ne renforce le lien et les rapports entre les citoyens et leur Administration. À l'inverse, homme de proximité, le député apparaît et agit « *comme le stimulant perpétuel d'une administration trop lourde et trop bureaucratisée* »[1325].

La seconde réalité découle de la bureaucratisation. Toute personne qui entre en relation avec l'Administration ne peut rester indifférente à l'usage par les fonctionnaires d'une « *langue sacrée* »[1326], « *formaliste et* [au] *maniement difficile* »[1327]. Par cette terminologie, une rupture se fait entre les personnes de condition sociale modeste et l'Administration, au motif que le parler « juridique » n'est pas le parler de tous les jours. Mais si l'Administration s'enferme dans un langage qui lui est propre – ce qui est regrettable –, l'administré moyen partage aussi les torts. En effet, trop souvent celui-ci ne fait pas l'effort : il ne s'oblige pas à avoir « *le cerveau clair et le langage précis* »[1328]. Cette inertie mutuelle éloigne et complexifie encore davantage leurs relations. Pour rompre cet état, le député reste le seul recours possible. C'est lui « *qui met de l'huile dans les rouages* »[1329], car « *les meilleurs interprètes de la langue juridique française, les seuls en tout cas qui acceptent de la traduire en langage courant, sans rémunération*

1324 De Rugy F., *op. cit.*, p. 52.
1325 Buron R., *op. cit.*, p. 26.
1326 *Ibid.,* p. 28.
1327 *Ibid*.
1328 *Ibid*., p. 30.
1329 *Ibid*., p. 33.

BY-NC-ND

particulière autre que leur indemnité fixe, ce sont incontestablement les parlementaires »[1330]. Valable dans les années 1960, cette situation est aujourd'hui encore dénoncée, puisqu'« *il y a des administrations, des organismes publics ou des collectivités qui répondent plus volontiers et plus précisément à un député qu'à un citoyen anonyme* »[1331].

Cette double réalité est regrettable. C'est pourquoi, il est important de poursuivre les politiques de simplification administrative afin de faciliter le dialogue entre l'Administration et les citoyens[1332]. Et de rappeler au Parlement son devoir de « clarifier » la loi, qui découle de l'art. 34 C°, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789 et qui imposent au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Alors le député sera libéré de certaines sollicitations, ce qui lui permettra de se concentrer davantage sur d'autres dossiers.

Quoi qu'il en soit, le député se doit d'apporter une réponse à chacune des sollicitations dont il fait l'objet. Très clairement, il « *consacre le meilleur de son temps* »[1333] à « *répondre à un volumineux courrier* »[1334]. La règle immuable, laquelle est rappelée par Robert De Jouvenel, veut qu'« *un bon député, qui reçoit une lettre d'électeur, doit en écrire aussitôt trois : une à l'administration compétente, pour transmettre la demande de l'intéressé. Une à l'intéressé, pour l'avertir qu'il a transmis sa demande. Une seconde au même, pour lui faire connaître la réponse de l'administration compétente* »[1335].

Même le courrier le plus singulier nécessite une réponse. Paul Vigné D'Octon a ainsi pu écrire que le député doit « *parfois entretenir correspondance avec d'aimables toqués, auteurs méconnus d'interventions bizarres, de systèmes économiques biscornus, d'extraordinaires projets de rénovation sociale. Peut-être n'aura-t-il pas le temps de lire les effarantes et*

1330 *Ibid*., p. 29.

1331 De Rugy F., *op. cit.*, p. 52.

1332 En ce sens, il existe depuis le 1er janvier 2016 un *Code des Relations entre le Public et l'Administration*, dont les dispositions régissent les échanges entre les usagers et l'Administration, les règles de forme et les conditions d'application des actes administratifs et les modalités d'accès aux documents administratifs. Son objectif est clair : « *destiné à être la* lex generalis », il doit contribuer « *à faciliter et à renforcer le dialogue entre l'Administration et les citoyens* » (« Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration », *JORF* du 25 octobre 2015, p. 19871).

1333 Tardieu A., *op. cit*., p. 44.

1334 *Ibid*.

1335 De Jouvenel R., *La République des camarades*, Grasset, 1914, pp. 23-24.

BY-NC-ND

compendieuses brochures dont ils le bombarderont avec une persistance maladive ; mais il devra leur en accuser réception, avec quelques vagues félicitations dans sa réponse »[1336].

Aujourd'hui, si les courriels ont remplacé en grande partie les lettres, leur masse reste importante. Aussi, pour soulager le parlementaire, cette tâche est principalement dévolue à ses assistants. Ces derniers disposent effectivement en la matière d'un véritable pouvoir de filtrage, et ne portent à la connaissance du député qu'une petite partie de « *cette correspondance harcelante* »[1337].

Toutefois, il faut avouer que les démarches entreprises par lui ne sont pas toutes synonymes de réussite. D'abord, parce que la V^e^ République a réduit considérablement l'influence sur les ministères qu'avait le député sous la III^e^. Ensuite, parce que le taux de succès dépend avant tout de l'objet de la demande. Jean-Claude Masclet a su décrire cela avec finesse : « *Lorsqu'il s'agit de l'intérêt personnel d'un électeur, le plus souvent l'action du parlementaire est sans effet, sauf peut-être en matière de décorations. Dans les autres domaines, il n'y a succès que là où l'intéressé aurait obtenu de toute façon satisfaction en s'adressant à l'administration compétente. L'effet le plus fréquent de l'intervention est d'accélérer le règlement d'un dossier en suspens ou d'en provoquer le réexamen, sans que la solution soit nécessairement différente de l'issue de ce réexamen* »[1338]. Le positionnement politique du député n'est finalement que peu pris en compte. « *L'efficacité des interventions dépend de la nature de la demande beaucoup plus que des bons rapports que le député entretient avec les ministres, les préfets ou les chefs de service, ou même de son appartenance à la majorité ou à l'opposition* »[1339].

Cette affirmation semble néanmoins devoir être nuancée eu égard au clientélisme. En effet, il peut être observé que depuis le milieu du XIX^e^ siècle, le clientélisme politique se banalise, quel que soit le département de métropole[1340] ou d'outre-mer[1341]. Il est rendu possible

---

1336 VIGNÉ D'OCTON P., *op. cit.*, p. 135.

1337 DELAFOSSE J., *op. cit.*, p. 22.

1338 MASCLET J-C., Thèse *cit.*, p. 205.

1339 *Ibid*.

1340 TAFANI P., « Du clientélisme politique », *Revue du MAUSS*, n° 25, 2005, pp. 259-286. Pour une étude du clientélisme à Marseille, des années 1950 à la fin des années 2000, lire MATTINA C., *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Les Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2016. S'agissant du clientélisme à Nice, à Lille, à Paris comme à Bastia, dans l'administration préfectorale du Limousin comme dans la haute fonction publique centrale, à travers les carrières de Jacques Médecin, Pierre Mauroy, Jacques Chirac et José Rossi, lire TAFANI P., *Les Clientèles politiques en France*, Éditions du Rocher, 2003.

1341 Voir par ex. DANIEL J., *Administration locale et clientélisme : le cas de la Martinique*, Thèse, Paris I, 1983.

BY-NC-ND

à cause du « *maillage notabiliaire* »[1342], du « *cumul direct ou indirect des mandats, la durée de la carrière et l'hérédité* »[1343]. De ce point de vue, la situation en Limousin est exceptionnelle. En Corrèze, de la fin des années 1960 à sa sortie du Palais de l'Élysée en 2007, Jacques Chirac a fait profiter sa circonscription et son département de diverses infrastructures (nombreux équipements, entreprises, centres pour handicapés mentaux, aérodrome, musée, autoroutes...). Concomitamment maire de Paris et député de la Corrèze (entre 1977 et 1995), il fait installer une « cellule Corrèze » au sein de la Mairie de Paris, dans le but de répondre aux sollicitations de ses administrés corréziens[1344]. En Haute-Vienne, l'hégémonie socialiste a duré près d'un siècle (1912-2014)[1345]. Au cours de cette période, la ville de Limoges a donné le ton. Ses maires (Léon Betoulle, Louis Longequeue, Alain Rodet) ont su choisir et placer leurs adjoints, militants et sympathisants dans l'ensemble des mandats et postes à responsabilités locales : région, département, mairies, agglomérations, structures HLM, presse écrite, radios et TV locale, fonction publique territoriale... « *La Fédération socialiste de la Haute-Vienne domine la vie politique locale ; le choix des élus, l'information des citoyens, la richesse du débat public, dépendent largement de ses dirigeants et de ses élus, qui sont souvent les mêmes* »[1346]. Depuis très longtemps, donc, les socialistes détiennent la quasi-totalité des pouvoirs locaux. Ce département est devenu leur fief politique. L'accaparement exclusif du territoire s'explique par une forte activité militante menée en direction d'une catégorie sociale majoritairement populaire, héritière des coopératives constituées par le mouvement ouvrier à partir de 1845. À cela, il faut ajouter la tradition maçonnique propre à ce territoire dans les différents secteurs de la vie publique : politique, juridique, médical, économique, médiatique... Toutes les politiques locales conduites par les socialistes en Haute-Vienne l'ont été en « *s'effor*[çant] *d'être fidèles aux principes et aux convictions dont ils se réclament. Ils ont toujours eu le souci d'assurer à toutes les catégories de la population sur l'ensemble de leur territoire, un accès aussi égal que possible aux services publics* »[1347]. Ils répondaient aux attentes de la majorité de la population à base populaire, paysanne, ouvrière et démunie. Ils facilitaient l'obtention de subventions, de marchés publics, de bourses, de pensions, de places en institution spécialisée, d'emplois publics ou de stages... Pour mieux répondre à leurs besoins, le PS local adaptait sa

1342 TAFANI P., « Du clientélisme politique », *art. cit*., p. 260.

1343 *Ibid*., p. 262.

1344 *Ibid*., p. 261.

1345 Lors des élections municipales de 2014, la gauche perd la ville de Limoges au profit du centre-droit. Sur les raisons de cette défaite historique, on conseillera la lecture du témoignage de SAVY R., *Le crépuscule des socialistes en Haute-Vienne. op. cit.*

1346 *Ibid*., p. 10.

1347 *Ibid*., p. 278.

BY-NC-ND

politique de la ville en fonction des remontées des permanences des élus, des sections du Parti, des loges maçonniques, des associations sociales et sportives, des réunions de quartier... Tout était fait pour instituer un « *environnement domestiqué, composé de fidèles, de dépendants et de redevables* »[1348] envers le Parti, et pour assurer la réélection des candidats socialistes aux élections.

C'est là le double paradoxe de l'activité de député en circonscription. Avoir un rôle d'intermédiaire sans pour autant nourrir le clientélisme politique, que l'adoption du mandat unique pourrait fortement diminuer. Et sans donner à l'« électeur-client » le sentiment qu'il sera certain de recevoir une réponse favorable à sa requête, s'il ne remplit pas au préalable les conditions nécessaires à la réussite de sa demande. C'est d'ailleurs ce que confirme François De Rugy (EELV) : « *Je ne laisse jamais penser à mes interlocuteurs que je suis, sur les sujets dont je* [suis saisi]*, celui qui décide ni même celui qui aurait "le bras long"'* »,[1349] car « *un député n'a rien à distribuer !* »[1350]. Il s'agit d'un exercice d'autant plus « *difficile*, renchérit Jean-Pierre Fourré (Soc.), *tellement je n'étais pas certain d'un résultat dans de nombreux cas* »[1351].

§ 2 - Un rôle d'animateur de la vie sociale de la circonscription

Parallèlement à son activité d'avocat bénévole des intérêts privés des familles qui habitent la circonscription, le député est amené à rencontrer tout acteur de la vie locale. Cet aspect du mandat représente d'ailleurs une part importante de son travail. Quand il n'est pas à Paris, le député est entièrement dévoué à sa circonscription. Inévitablement, cette situation a des répercussions sur sa vie personnelle et familiale. Elles sont d'ailleurs plus importantes pour le député novice que pour l'aîné, au motif qu'il doit « y faire sa place ».

La comtesse De Pange en décrit les aspects, à travers le mandat de son père : « *Mon père ne manquait pas une réunion, faisait des discours dans tous les comices et tous les banquets de pompiers. Je le voyais presque chaque matin partir sur son break qu'il conduisait lui-même* (...)*. À la maison on recevait souvent les agents politiques :*(...) *M. L... directeur de la feuille locale, la* Gazette de Château Gontier*, qu'il s'agissait de soutenir contre l'abominable* Réveil de la Mayenne (...) *; notre cousin Foulques de Quatrebarbes, qui apportait en politique*

1348 TAFANI P., *art. cit*., p. 270.
1349 DE RUGY F., *op. cit.*, p. 52.
1350 *Ibid.*, p. 57.
1351 FOURRÉ J-P., *op. cit*., p. 66.

BY-NC-ND

l'ardeur de ses ancêtres à la croisade »[1352]. Sa mère était aussi mise à contribution pour le succès de son mari. « *Ma mère entretenait des tournées de visites chez les dames des notables, dans toute la circonscription, souvent à plus de vingt kilomètres de la maison* »[1353]. Elle « *se chargeait de la distribution dans tout l'arrondissement de vêtements, de layettes, de bons de pain et de viande. Les distributions avaient lieu par l'intermédiaire des curés. Ma mère m'emmenait souvent dans les presbytères pour aider à faire les paquets et à couper les étoffes qu'elle faisait venir par pièces entières* »[1354].

Si la dévotion perdure encore aujourd'hui, on s'est toutefois éloigné des réunions de salon qui avaient cours aux XIX^e^ et XX^e^ siècles. Mais les inaugurations, cérémonies militaires, fêtes de village, compétitions sportives, distributions de prix, congrès ou gala, marchés, visites de chantiers... sont autant de manifestations locales que le député (et/ou son conjoint) se doit de fréquenter pour asseoir son autorité ou sa notoriété politique[1355].

Il est évident qu'une certaine part du succès local de l'élu dépend de sa politique de communication. Un ancien ministre lui conseille d'ailleurs qu'« *avant de se rendre dans la localité où se déroule la manifestation* [le député] *rafraîchira ses souvenirs en feuilletant le carnet électoral de cette localité. Au moment de monter en scène, je veux dire avant d'arriver devant la foule expectante, il plaquera sur son visage le masque de la bonne humeur, épanouira ses traits, arborera le sourire comme on arbore un monocle, découvrira ses dents* (...)*, clignera malicieusement des yeux. Puis il distribuera des coups de chapeau et serrera les mains, sans exception* »[1356]. Cette dernière étape n'est d'ailleurs pas à négliger. Elle est même essentielle en ce qu'elle s'inscrit dans le rapport de proximité entre l'électeur et son député. Elle doit donc s'accompagner d'une petite attention spécifique à chaque interlocuteur. « *Les poignées de mains s'accompagnent soit de "Mon cher ami", si le candidat ignore le nom de son partenaire, soit de "Cher Monsieur X...", si le candidat connaît déjà son nom ou qu'on vienne de le lui souffler* »[1357]. La seule véritable difficulté consiste pour l'homme politique à varier les compliments. À défaut, il risque de se retrouver dans une situation identique à celle qu'a connu le Président de la République Jacques Chirac, sillonnant la campagne pour sa réélection en

1352 Comtesse DE PANGE, *Comment j'ai vu 1900*, Grasset, 1975, p. 50.

1353 *Ibid.*

1354 *Ibid*., p. 59.

1355 Pour se rendre compte de ce dur labeur au travers les yeux de Georges, un député imaginaire, on conseillera la lecture de CONTE A., *Les hommes ne sont pas des héros*, Julliard, 1959, pp. 336-338.

1356 *Tu seras député ou l'art d'être candidat*, Fayard, 1930, p. 183.

1357 *Ibid*., p. 184.

BY-NC-ND

2002, disant, sous l'œil des caméras de télévision, à toute personne à qui il serrait la main : « *C'est loin, mais c'est beau !* ».

Outre son rôle d'animation dans les manifestations locales, le député doit faire face aux diverses sollicitations. À la différence des premières étudiées, qui visaient les intérêts privés des familles, celles-ci ont pour objet les intérêts collectifs de la circonscription. Dans ce cadre, il est amené à rencontrer des parents d'élèves, des groupes associatifs, des salariés, des syndicats et des dirigeants d'entreprises. Ainsi, Maxime Gremetz (PC) a-t-il accompagné une délégation de parents d'élèves au rectorat ainsi qu'au ministère lorsqu'il a été question de supprimer une Zone d'Éducation Prioritaire dans sa circonscription de la Somme[1358]. De même François De Rugy (EELV) raconte avoir eu un déjeuner avec un représentant d'un club d'entreprises.

Ces entretiens sont riches d'enseignements pour l'élu. Le député écologiste décrit très bien cela : « [Le club] *m'a expliqué les difficultés d'application d'un droit du travail faisant de plus en plus souvent appel aux décisions des tribunaux : l'interprétation, pour les entreprises, est coûteuse et nécessite de prendre conseil auprès des cabinets juridiques. De tels témoignages, une telle diversité de contacts élargissent votre champ de vision. Quand on est élu, avec un ancrage local fort, et si on sait faire preuve de curiosité, je crois qu'on acquiert une vision beaucoup plus panoramique de la société. Sans compter que, quand vous êtes député, vous êtes amené à intervenir à la demande d'organisations syndicales inquiètes de l'évolution de telle ou telle entreprise de la circonscription, à les accompagner dans leur dialogue avec leur direction ou avec les services de l'État* »[1359].

Parmi ces intérêts collectifs de la circonscription, doivent être ajoutés les « *désirs des municipalités* »[1360]. Là, une distinction s'opère entre les petites communes et les autres. Pour les petites communes, lesquelles font toutes face à des problèmes analogues, l'action du député revêt une grande importance. C'est pourquoi il est sollicité, tant en matière de transports, de désertification, de fermeture de classes, de travaux, de rénovation de bâtiments, que d'achat d'équipement ou de matériels. D'une manière générale, les problèmes de voirie et la réfection du réseau d'eaux pluviales et d'eau potable constituent les demandes les plus fréquentes. En revanche, pour les grandes collectivités, l'action du député est autrement perçue. Dans la plupart des cas, elles attendent de lui qu'il leur apporte un soutien actif dans leurs projets de

1358 ABÉLÈS M., *op. cit.*, p. 28.
1359 DE RUGY F., *op. cit.*, p. 175.
1360 PINI R., *op. cit.*, p. 113.

BY-NC-ND

grande envergure et leurs relations avec les services de l'Union européenne, de l'État ou de la grande Région. Il en est ainsi pour les dessertes ferroviaires (la construction d'une gare, d'une *Ligne à Grande Vitesse*, le maintien d'un *Train Express Régional*...), la création d'un aéroport, d'une autoroute, d'un complexe sportif, l'accès du territoire au très haut débit... Bien plus que précédemment avec le courrier, le député répondra aux diverses sollicitations par la multiplication des contacts et des rendez-vous avec les services concernés.

Jusqu'à récemment, le député pouvait faire usage de sa « dotation d'action parlementaire » (dite « réserve parlementaire ») dont le montant moyen était de 130.000 €[1361]. Résultant d'une « convention de la Constitution » contraire à son art. 40, la réserve était une dérogation au droit public financier. Elle correspondait à des crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances pour subventionner des opérations d'intérêt général sur proposition des parlementaires. Ces subventions pouvaient être attribuées, selon le droit en vigueur[1362], à des collectivités territoriales pour participer à leurs projets d'investissement ou à des associations et des fondations pour soutenir les actions qu'elles menaient. Voici, par exemple, l'usage qu'en a fait Charles De Courson (UDI) pour l'année 2015[1363]. Par suite de la demande du maire de Pargny-Sur-Saulx, qui compte 2.000 habitants, « *j'ai donné 6.000 € pour essayer d'aider la commune dans la réfection de la toiture de l'église du village* »[1364]. Concernant « *Heiltz Le Hutier, c'est une commune qui voulait acheter un tracteur pour l'entretien des espaces verts. Il y en a pour 13.000 €. Je leur ai donné 3.000 €, c'est à dire 23 %.* »[1365].

Quelles motivations incitaient Charles De Courson à répondre favorablement à de telles sollicitations ? La raison avancée était financière : « *Tout simplement parce qu'il n'y a pas*

1361 La dotation varie selon le poste occupé par le député. Ainsi, les membres du Bureau de l'Assemblée nationale disposent d'une réserve de 140.000 €, les vice-présidents de l'Assemblée, les questeurs, les présidents de groupe, les présidents de commission disposent de 260.000 €, le Président de l'Assemblée nationale de 520.000 €. Soit un total de 90 millions €.

1362 Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, *JORF* du 18 décembre 1999, p. 18875 ; Circulaire NOR INT K1607224J du 11 avril 2016 relative aux modalités de gestion des subventions pour travaux divers d'intérêt local accordées au programme 122 - action 01 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ». Depuis la Loi org. n° 2013-906, *préc*., la répartition des subventions attribuées au titre de la réserve parlementaire est publiée en annexe au projet de loi de règlement.

1363 Extrait de l'émission « Hors séance », *LCP*, 26 avril 2016 : <*www.lcp.fr/la-politique-en-video/reserve-parlementaire-mode-demploi-avec-charles-de-courson*>.

1364 *Ibid*., 0 min 47.

1365 *Ibid*., 1 min 27.

BY-NC-ND

d'aides sur ces achats d'équipements ou de matériels »[1366]. Son action venait donc en soutien au budget des communes, ce que confirment les autorités locales. « *Pour nous c'est important,* reconnaît le maire de Pargny, *parce qu'une bonne partie reste encore à notre charge. Cela nous permet aussi de suivre les autres dossiers* »[1367]. C'était également une façon de compenser la baisse des dotations de l'État envers les collectivités. « *Pour la plupart des communes, leurs investissements chutent.* [La réserve] *freine la baisse ou permet de réaliser des investissements qu'elles ne pourraient pas faire avant deux ou trois ans. Cela permet d'accélérer les investissements, voire parfois de les décider à faire* »[1368]. Les associations requirent aussi le député pour le même motif. Selon l'une d'elles, « *en raclant tous les fonds de tiroirs, vous ne pouvez pas y arriver* »[1369]. La réserve était donc bienvenue pour l'achat de blousons, de maillots et de casquettes pour l'association de musique ; l'achat de motos pour l'association de motoball... Son usage semblait en tous les cas n'avoir d'autres objectifs ; Charles De Courson assurant qu'il n'y avait pas de clientélisme ou d'achat de voix. Il affirme n'avoir d'ailleurs, en 23 années de mandat, jamais parlé politique avec aucun président d'association... Quoi qu'il en soit, ce ne sont pas moins de 139.746 € qui ont été alloués par le député-maire aux 33 requêtes que lui ont adressées les communes et associations de sa circonscription en 2015.

Au regard des sommes qui étaient en jeu (146 millions d'euros), il apparaissait légitime que l'attribution de la dotation à une grande collectivité suscitât la controverse. En revanche, elle se justifiait lorsque la dotation profitait aux collectivités rurales. Dans ce cadre, en effet, l'aspect politique compte peu. Seuls l'intérêt local, la cohésion sociale et le dynamisme de la circonscription sont déterminants pour l'ensemble des acteurs politiques. À défaut de ce soutien aux investissements publics et activités associatives, c'est le lien social de proximité en zone rurale – déjà si durement attaqué par l'effet de désertification rurale – qui se meurt. Par sa réserve, donc, le député tentait de maintenir ce lien d'animation sur son territoire.

Toutefois, la poursuite de cette pratique, qui n'était d'ailleurs prévue par aucun texte, était problématique à deux égards. D'une part, en ce que l'attribution s'effectuait de façon discrétionnaire, sans critères communs, chacun pouvant privilégier certaines structures ou zones géographiques… Charles De Courson réservait ainsi un quart de sa réserve parlementaire

1366 *Ibid*., 1 min 35.
1367 *Ibid*., 0 min 59.
1368 *Ibid*., 1 min 55.
1369 *Ibid*., 3 min 14.

BY-NC-ND

à Vanault-Les-Dames, commune dont il est le maire. D'autre part, un député n'a pas pour mission d'attribuer des subventions. Dès lors, le maintien de cette pratique ne se justifiait plus.

C'est d'ailleurs ce que fit la nouvelle majorité LREM en adoptant la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 en application du quatrième alinéa de l'art. 45 C°. En vertu de l'art. 14, il est mis fin à la pratique dite de la réserve parlementaire, consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées, à compter de l'exercice 2018.

Le refus répété du Sénat de supprimer cette réserve fut révélateur, d'une part, d'un sentiment de rupture du lien entre la représentation nationale et les territoires et, d'autre part, d'un attachement aux associations, à des œuvres bénéficiant aux Français de l'étranger ou aux plus petites collectivités. En effet, comme a pu l'indiquer le sénateur centriste Hervé Maurey en 2013 : « *ces petites communes, pour s'équiper, sont souvent privées des subventions auxquelles ont droit de plus grosses collectivités de la part du conseil général, en raison des seuils que celui-ci a désormais fixés. Par conséquent, très souvent, pour ces petites communes, il n'existe pas d'autre aide possible que la réserve parlementaire* »[1370].

Aussi, afin de soutenir financièrement l'action publique locale, il conviendrait de remplacer la réserve parlementaire soit par une hausse des subventions de l'État à destination des collectivités territoriales ; soit en augmentant le pouvoir fiscal des collectivités locales.

En outre, par mesure de cohérence, il conviendrait de supprimer la subvention pour travaux divers d'intérêt local au titre de la réserve ministérielle[1371]. Méconnue de tous, elle est pourtant source de connivence et de clientélisme : elle bénéficie principalement au camp de l'exécutif en place. C'est ainsi que, sur les 32,92 millions d'euros qui ont été distribués en 2011, la gauche n'a récolté que 3 % (1,10 million d'euros) contre 96 % (31,65 millions d'euros) pour la droite et le centre rassemblés. Les élus UMP se sont vu attribuer à eux seuls 86 % des subventions, soit 28,36 millions d'euros. Si depuis la « cagnotte » n'a cessé de diminuer, le fonctionnement clientéliste a perduré sous la présidence de François Hollande. En 2013, 87 %

1370 Sénat, séance du 15 juillet 2013, p. 7186.

1371 « Réserve ministérielle : cette cagnotte qui sert aux amis politiques », *Challenges.fr*, 17 août 2015.

BY-NC-ND

des 13,4 millions d'euros ont été versés aux élus socialistes et leurs alliés. En 2014, le PS obtint 76 % des 10,4 millions d'euros de subventions.

Au cours du débat parlementaire sur la loi organique n° 2017-1338, s'est posée la question du maintien de la réserve ministérielle. Adopté avec le soutien du Gouvernement[1372], le dispositif a été supprimé selon la rédaction suivante : « *Article 15 : Le Gouvernement ne peut attribuer de subventions aux collectivités territoriales et à leurs groupements au titre de la pratique dite de la "réserve ministérielle"* ». Cependant, dans sa décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *en limitant ainsi les prérogatives du Gouvernement, l'article 15 port*[ait] *atteinte à la séparation des pouvoirs et méconn*[aissait] *l'article 20 de la Constitution* »[1373]. Ce faisant, il l'a déclaré non conforme à la Constitution. En dépit de cette censure, le Gouvernement a confirmé la suppression de la réserve ministérielle. Ainsi, la ligne de crédits correspondante n'est plus abondée en autorisations d'engagement depuis le 1er janvier 2018[1374].

Section 2 - Un rôle local renforcé par la pratique du cumul des mandats

La vie politique française se caractérise par la volonté chez les parlementaires de vivre pleinement leur fonction d'écoute, d'intercesseur et d'animateur par l'entremise du cumul des mandats électoraux et des fonctions exécutives. Hier comme aujourd'hui, l'élu est majoritairement un cumulant. À travers le cumul des mandats dans le temps, un véritable *cursus honorum* s'est développé. Présent sous la IIIe République, ce phénomène est particulièrement marqué sous la Ve République. Pour faire ses classes et faire « carrière » comme parlementaire, l'impétrant se doit donc d'enchaîner les mandats locaux.

Cette situation interroge : pourquoi le parlementaire ressent-il une appétence au cumul ? Que cache ce besoin de s'implanter localement ?

1372 Nicole Belloubet (ministre de la justice) *in* Ass. Nat., 3e séance du 28 juillet 2017, pp. 2204-2205.

1373 Décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, cons. 52.

1374 *<www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Reserves-parlementaire-et-ministerielle-ce-qu-il-faut-savoir-sur-leur-suppression>.*

BY-NC-ND

Le *cursus honorum* répond à ce questionnement, de même que l'obsession de sa réélection. Mais trois autres arguments sont fréquemment avancés pour justifier le cumul, lesquels sont rappelés par Jean-Claude Masclet : efficacité[1375], information[1376], explication[1377].

À travers ce premier argument de l'efficacité, il faut en réalité déceler la complémentarité. En effet, pour être efficace, le parlementaire se lance dans une quête de complémentarité entre mandat local et mandat parlementaire. La raison en est simple : elle prend sa source dans le mépris et l'empiétement quotidien du Gouvernement sur le travail législatif et de contrôle du parlementaire. Se sentant dépossédé de son travail parisien, le représentant est poussé à rechercher d'autres moyens pour agir : l'implantation et la détention de mandats locaux.

Parmi les fonctions exécutives locales, la fonction la plus exercée est celle de maire. Elle présente en effet plusieurs avantages pour le député. En premier lieu, le maire est une personne connue et reconnue de l'ensemble de ses concitoyens. Acteur majeur au niveau local, le maire fait l'objet d'une grande considération. Comme le note Emmanuel Bellanger, « *depuis le XIX^e^ siècle, cette personnalité politique est à la fois l'élu des citoyens et le grand ordonnateur des rites, cérémonies et manifestations civiques.* (...) *Le maire est devenu une figure "sympathique" du monde politique, la plus connue et la plus appréciée. Elle a donné corps à une symbolique et une "territorialité républicaine", en patronnant la sociabilité locale, faite de banquets, de fêtes et de commémorations.* (...) *Ce magistrat est devenu un acteur public de première importance* »[1378]. En deuxième lieu, à défaut de pouvoir faire avancer les choses à l'Assemblée nationale, ou de profiter des effets de la politique menée par la majorité, le député-maire dispose au niveau local d'une importante marge de manœuvre. Là, il a la capacité de peser politiquement sur l'aménagement et l'attractivité du territoire, le choix des politiques économiques, sociales, environnementales, culturelles et touristiques. Il peut véritablement associer son nom à une ville, à « sa » ville. S'il la gère en « bon père de famille », celle-ci deviendra un argument politique, « sa » vitrine sur le plan local et/ou national, pour sa réélection voire sa promotion à des postes à responsabilités au sein de son parti. En troisième lieu, enfin, en observant les choix et les effets de sa politique locale, le député a le sentiment de pouvoir

1375 MASCLET J-C., Thèse *cit.*, p. 286.

1376 *Ibid*., p. 287.

1377 *Ibid*., p. 288.

1378 BELLANGER E., « Le maire au XX^e^ siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Pouvoirs* (148), 2014, p. 15.

BY-NC-ND

être un élu utile et agir véritablement pour ses administrés. « *Un mandat de maire*, reconnaît Jean-François Copé (UMP), *c'est aussi un mandat de l'action à l'échelle humaine. On ne change pas un pays en quelques mois et quelques lois depuis le Parlement. Alors qu'on peut changer bien des vies en quelques mois à Meaux, en restructurant un quartier pour transformer l'habitat, en donnant le coup de pouce qui permet à un habitant désemparé de retrouver le chemin de l'emploi et de la confiance en soi* »[1379]. Ce sentiment est d'autant plus fort si le député est un élu cumulant de la France rurale où le lien de proximité est très présent. Conséquemment, en cumulant les fonctions de maire et de parlementaire, le député trouve dans la reconnaissance, l'influence et le pouvoir local, la reconnaissance, l'influence et le pouvoir national qu'il avait sous les régimes passés et qu'il a dû abandonner depuis 1958.

Le second argument avancé par Jean-Claude Masclet en faveur du cumul est l'information. C'est à dire la nécessité de garder un lien avec le terrain afin d'en traduire les meilleures aspirations. Ici, le député cumulant servira de relais d'information pour le Gouvernement ; par exemple, en lui faisant part des retours du terrain concernant les politiques menées ou envisagées. « *Le maire joue un rôle économique et social essentiel*, écrivait Robert Buron. *Il peut être un des principaux responsables du développement du pays au sens moderne du mot* »[1380]. La qualité de parlementaire-maire est donc d'une grande aide pour l'exécutif puisqu'elle lui permet de « *conserver une connaissance des enjeux politiques locaux* »[1381]. D'ailleurs, étant en première ligne de l'action citoyenne, les élus cumulant font remonter les doléances de citoyens sur la nature de certains projets de grande envergure, qu'ils soient nationaux ou locaux. Ces protestations devenant de plus en plus violentes – malgré leur processus démocratique –, la crainte des élus locaux de ne plus pouvoir agir pour le bien de leur territoire augmente. Confrontés à la désobéissance civile et au processus de « zadisation »[1382], ils ne peuvent qu'en appeler au Gouvernement pour engager de nouvelles négociations, rechercher un soutien et accentuer ainsi le rapport de force.

1379 COPÉ J-F., *op. cit.*, p. 239.

1380 BURON R., *op. cit.*, p. 96.

1381 FRANÇOIS A. et WEILL L., « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, 2014, vol. 65, n° 6, p. 882.

1382 BELLOUBET N., « Les élus locaux confrontés à la désobéissance civile », *Pouvoirs* (155), 2015, pp. 97-111. Plusieurs projets sont cités, parmi lesquels les projets de *Center Parcs* près de Grenoble, d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, d'enfouissement des déchets nucléaires à Bure, la construction de centres commerciaux comme *EuropaCity* en Île-de-France, ou encore la trentaine de routes ou d'autoroutes.

BY-NC-ND

Ce dernier point au sujet des « zadistes » (ceux qui luttent pour une *Zone à défendre* : ZAD), permet d'évoquer le dernier argument : l'explication. Grâce au cumul, le parlementaire va faire de la pédagogie en vue d'expliquer, convaincre les électeurs du bien-fondé des décisions prises par le Gouvernement et sa majorité ou au contraire les critiquer. Pour cela, il dispose de plusieurs outils : les blogs, le *Journal du député* distribué aux administrés, les interviews dans la presse locale, la tenue de réunions publiques... Sa position d'élu local lui permet de renforcer son argumentaire, et ce, quelle que soit son appartenance à la majorité ou à l'opposition.

À titre d'illustration, à la veille de la réforme de 2014, on recense 338 députés exerçant au moins une fonction exécutive locale. Par ailleurs, 185 députés sont présidents ou vice-présidents d'un EPCI à fiscalité propre (*Tableau 5*[1383]).

Tableau 5 : Parlementaires exerçant une fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre à la veille de la réforme de 2014

	Députés	Sénateurs	Total
Effectifs totaux	**575**	**348**	**923**
N'exerçant aucun mandat local	105	84	189
Au sein des communes :			
Maires	240	123	363
Premiers adjoints au maire	32	24	56
Au sein des EPCI à fiscalité propre :			
Présidents d'un EPCI	96	52	148
Vice-présidents d'un EPCI	89	54	143
Au sein des conseils généraux :			
Présidents de conseil général	11	34	45
Vice-présidents de conseil général	35	16	51
Au sein des conseils régionaux :			
Présidents de conseil régional	4	4	8
Vice-présidents de conseil régional	17	5	22
Total des fonctions exécutives exercées par les parlementaires	**524**	**312**	**836**

Source : Site internet de l'Assemblée nationale et du Sénat (au 18 avril 2013).

1383 BORGEL C., « Rapport sur le projet de loi organique (n° 885) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le projet de loi (n° 886) interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au parlement européen », 14e Lég., n° 1173 et 1174, *Ass. Nat.*, 26 juin 2013, p. 18.

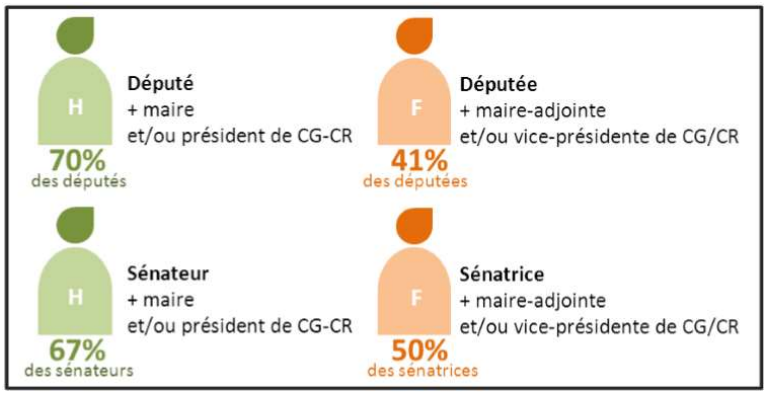
BY-NC-ND

La 15e législature marque l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député. Désormais, le député ne peut plus exercer les fonctions de maire, délégué ou d'adjoint ; de président ou vice-président de conseil départemental, de conseil régional ; de président ou vice-président d'un EPCI.

Trois observations peuvent être formulées par suite de l'application de cette législation.

Premièrement, cette limitation est venue bouleverser le comportement de nos élus. Avant 2017, les fonctions de maires, présidents de Conseil départemental ou Conseil Régional étaient majoritairement occupées par les hommes, alors que les femmes occupaient plutôt les fonctions d'adjointes ou de vice-présidentes dont le pouvoir, la visibilité et les ressources sont moindres (*Infographie 9*[1384]). Avec l'introduction de la réforme, nombreux sont les hommes à avoir laissé leur mandat de député au profit de femmes, favorisant *de facto* le renouvellement du personnel politique et la part de femmes candidates à un tel mandat.

Infographie 9 : Profil de cumul le plus répandu par assemblée et par sexe



Source : HCE – Étude n° 2013-0329-PAR-001, mars 2013.

Deuxièmement, si le cumul de *fonctions exécutives locales* avec le mandat de député est interdit, la possibilité de cumuler une *fonction délibérante locale* avec un tel mandat reste en vigueur. Ainsi, un député peut toujours se présenter sur une liste municipale, départementale ou régionale comme simple conseiller. D'ailleurs depuis le début de la législature, 336 députés

1384 HCE, « Étude genrée sur le cumul des mandats des parlementaires », Étude n° 2013-0329-PAR-001, mars 2013, p. 2.

BY-NC-ND

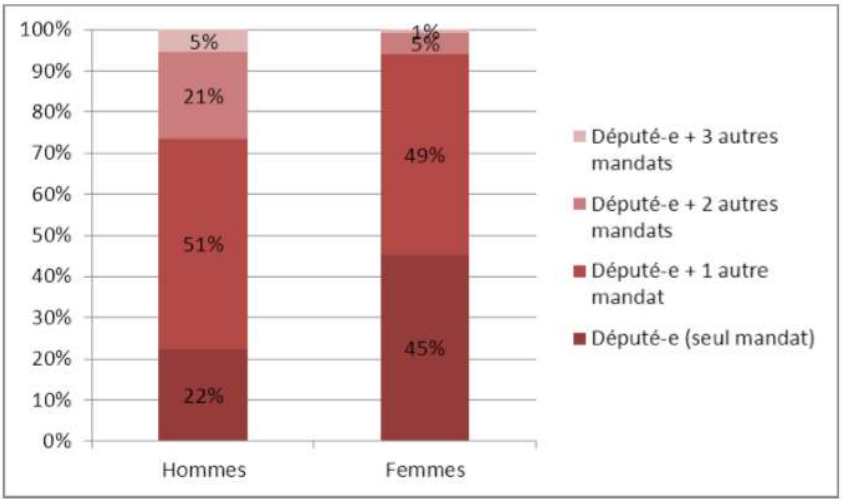
exercent au moins une fonction délibérante locale (voir *Tableau 6*[1385], *infra*). Parallèlement, même s'il n'occupe pas de fonctions exécutives, ses différentes responsabilités politiques locales (membre du parti, président de fédération...) ou nationales (membre du bureau exécutif du parti, membre de telle ou telle commission ou président/vice-président de la chambre...) pourront l'aider à influer sur les décisions de l'équipe municipale, départementale ou régionale.

Tableau 6 : Députés exerçant une fonction délibérante au sein d'une collectivité territoriale (2018)

	Conseiller municipal	**Conseiller départemental**	**Conseiller régional**	**Total**
Député	167	34	30	**231**
Députée	69	21	15	**105**

Source : Assemblée nationale, 2018.

Infographie 10 : Données chiffrées sexuées sur le cumul des mandats et fonctions des députés (2013)



Source : HCE – Étude n° 2013-0329-PAR-001, mars 2013.

1385 *<www2.assemblee-nationale.fr/deputes/recherche-multicritere>.*

BY-NC-ND

Troisièmement, enfin, la loi organique a atténué le paradoxe existant entre la volonté des Français de limiter la pratique du cumul des mandats et sa traduction dans les urnes. En effet, sous la 15e législature, les données statistiques de l'Assemblée nationale indiquent que 40 % d'hommes (231) et 18,2 % de femmes (105) exercent au moins une fonction délibérante locale concomitamment à leur mandat de député (*Tableau 6*, *supra*), alors que sous la législature précédente, ils étaient 77 % d'hommes et 55 % de femmes (*Infographie 10*, *supra*). Dans le même temps, cette législation a aussi eu un effet sur le renouvellement du personnel politique. Pour le seul groupe majoritaire LREM, 169 députés n'ont jamais exercé de mandats électifs et 98 d'entre eux n'ont jamais été membres d'un parti politique.

Le travail du député se révèle être d'une grande diversité en circonscription. Il consiste à écouter, transmettre et répondre aux nombreuses sollicitations que peuvent lui adresser ses électeurs, les élus et les forces vives de sa circonscription. À travers son action, le député a le sentiment d'être véritablement reconnu, utile et influent. Libre de toute ascendance politique nationale, il cultive son « capital confiance » en reprenant notamment la « *mission caritative des nobles, des curés et des sociétés de secours de l'Ancien Régime, en devenant à son tour la source principale de dons, de services, d'exemptions, de faveurs et de privilèges dans le pays* »[1386]. Surtout, son action constitue un moyen d'enrichir son travail de législateur et de contrôleur.

1386 TAFANI P., *art. cit*., p. 267.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Chapitre 2 - La portée du travail de terrain

Lorsqu'il est en circonscription, le député se trouve dans une relation de très grande proximité avec les électeurs. Ce rapport de confiance, l'élu peut l'accentuer en se plaçant dans une situation de cumul des mandats. Ainsi, il pourra mieux les représenter, accroître sa capacité à peser dans les discussions et agir concrètement sur le terrain. Là est donc une première partie des effets du travail de terrain du parlementaire.

Qu'advient-il du travail mené en circonscription ? La réponse est double. D'une part, l'action politique locale du député s'avère être un moyen d'enrichir son travail parlementaire (de législateur et de contrôleur) et le programme politique de son parti : c'est une source d'inspiration pour son activité politique nationale. D'autre part, son localisme constitue un facteur de réélection et d'enrichissement professionnel : c'est une source de satisfaction personnelle.

Cette interrogation, chaque élu y est confronté au cours de son mandat. De sa réponse et de son comportement découlera la manière dont il appréhende et entend faire vivre son mandat. Toutefois, quelle que soit celle-ci, il semble que le député organise prioritairement son action dans sa circonscription (**Section 1**), ce qui n'est pas sans conséquence sur le concept français de la représentation (**Section 2**).

Section 1 - Une activité politique locale valorisée

Face au repliement du député sur sa circonscription, il importe de connaître ce que lui apporte un tel effort. La réponse est simple : en menant une vie politique locale active, le député se nourrit des diverses entrevues et sollicitations individuelles et collectives dont il est l'objet.

Quatre observations peuvent être formulées.

Le député en retire d'abord un avantage certain pour son implication dans le processus d'élaboration de la loi. Dans un entretien avec Michel Bouvard, Marc Abélès raconte comment l'élu RPR de la Savoie et conseiller municipal de Chambéry a, dans les années 1990, profité de

BY-NC-ND

sa situation pour, dans le but d'avoir une action positive sur le développement local, être l'auteur d'un amendement permettant la restauration des chalets d'alpage[1387]. De même, évoque-t-il Maxime Gremetz (PC) qui, à la suite de ses multiples rencontres avec les ouvriers de la zone industrielle de sa circonscription, a élaboré une proposition de loi tendant à prévenir et réparer les conséquences de l'utilisation de l'amiante[1388]. Ces deux exemples traduisent parfaitement l'existence d'un rapport d'interdépendance entre le mandat local et l'activité nationale. Étant au contact direct avec les enjeux politiques locaux et les difficultés quotidiennes rencontrées par les « vraies gens », le député sort renforcé pour son travail parlementaire. Comme l'avoue Maxime Gremetz, « *tout ce que nous faisons ici, à l'Assemblée, c'est l'affaire des gens. Quand on prépare une proposition de loi, leurs suggestions présentent une vraie richesse* »[1389]. Une richesse qu'il pourra éventuellement soumettre à discussions au sein du groupe d'études auquel il a choisi d'appartenir.

Son activité de contrôle profite également de cette proximité et de ce rapport à la réalité. C'est en effet grâce aux multiples rencontres, notamment avec les chefs d'entreprises, que le parlementaire sera averti de la lenteur de la publication des décrets d'application, de la complexité des dispositifs mis en œuvre ou bien des difficultés administratives rencontrées pour telle ou telle déclaration... Fort de ces remarques, il pourra en référer au Gouvernement afin que celui-ci lance une réflexion ou apporte une solution. En la matière, l'usage des questions écrites – et orales – constitue un outil très performant pour rappeler le Gouvernement à ses responsabilités. D'où une incompréhension à la lecture de la nouvelle réglementation qui tend à en plafonner l'usage. Une incompréhension qui s'étend au silence gouvernemental vis-à-vis de l'engorgement des services ministériels ou de l'insuffisance du taux de réponse dans les délais raisonnables[1390].

Le rôle d'intermédiaire du député prend ici tout son sens : le représentant reçoit mandat pour venir organiser la société en son nom et corriger les situations particulières qui peuvent s'étendre à tous. C'est donc le pragmatisme et la réalité du terrain qui aident le député à parfaire le système normatif français et à améliorer l'action du Gouvernement et de l'Administration.

1387 ABÉLÈS M., *op. cit*., p. 27.
1388 *Ibid*., p. 28.
1389 *Ibid*.
1390 *Supra*, pp. 314-320.

BY-NC-ND

Le pragmatisme, il en est aussi question lorsque le député retire de ses divers entretiens une ouverture d'esprit, une approche nouvelle de la société et une idée plus globale de la réalité économique du pays. Il en ressort avec « *une vision beaucoup plus panoramique de la société* »[1391]. Là encore, le bénéfice est certain pour l'élu. François De Rugy (EELV) avoue que « *l'exercice du mandat parlementaire a profondément complété la vision que je pouvais avoir de l'entreprise, des relations sociales et du système social français* »[1392]. En outre, cette situation l'amène à confronter le discours politique avec la réalité vécue par les Français. Le député écologiste note d'ailleurs un réel décalage entre les deux, dès lors que « *dans tous ces contacts, et notamment ces contacts syndicaux, je n'ai jamais entendu une seule fois ni des salariés ni leurs représentants syndicaux réclamer les 32 heures, par exemple...* »[1393]. Or, l'inadéquation du programme politique avec les aspirations de la société a des répercussions dans les urnes. Aussi, chaque élu doit en tenir compte pour parfaire le positionnement politique de son parti.

L'argument de l'information ou du lien avec le terrain qui a pu être avancé pour justifier du cumul des mandats se retrouve ici. À l'instar du Gouvernement, le député est amené à relayer les informations issues du terrain en vue de renforcer la crédibilité de son parti politique. « *Tout ceci, je le dis au sein de mon parti* »[1394], confirme humblement François De Rugy, chose « *indispensable parce qu'elle conditionne la crédibilité de la parole politique* »[1395].

Parallèlement à ces valorisations dont la portée se situe à l'échelon national, il faut à présent évoquer celles dont la portée touche plus personnellement le député.

Ici, la mise en valeur de son activité politique locale lui sert à se maintenir dans ses fonctions. C'est là que se focalise toute l'attention des politiques, de tout temps. Jules Delafosse et Robert De Jouvenel l'affirmaient déjà dans leurs ouvrages respectifs du début du XX^{e} : pour que le jeune élu, le nouvellement élu comme l'aguerri reste député, il ne doit avoir qu'une préoccupation essentielle, celle d'assurer sa réélection[1396]. Or, pour mener à bien cet objectif, le député ne doit pas demeurer à Paris. En effet, une réélection ne se construit pas dans l'enceinte du Palais Bourbon, mais sur le terrain. Aussi, pour espérer un « retour sur investissement

1391 De Rugy F., *op. cit.*, p. 175.
1392 *Ibid*., p. 174.
1393 *Ibid*., p. 178.
1394 *Ibid*.
1395 *Ibid*.
1396 Delafosse J., *op. cit.*, p. 17 ; De Jouvenel R., *op. cit.*, p. 22.

BY-NC-ND

personnel », il se doit de privilégier sa circonscription, d'en avoir une connaissance profonde, commune par commune, hameau par hameau. Entretenir cette relation avec elle et ses habitants lui permettra, « *à l'échéance fatale du mandat* »[1397], d'espérer compter sur leur soutien et donc leur voix.

À noter que, pour une partie des élus, la réserve parlementaire se révélait être un outil de cette réélection. En soutenant la réalisation d'infrastructures locales, l'élu marquait officiellement sa volonté de stimuler la croissance économique locale, de créer des emplois non délocalisables, de générer du lien social, *etc*... Officieusement, il espérait que ses administrés se sentent redevables et reconnaissants à son endroit.

Quel qu'ait été le véritable objectif visé par son usage, le résultat est identique : le député a autant de chance d'être réélu que d'être battu. En effet, malgré son goût pour le travail de terrain et ses efforts quotidiens pour répondre aux sollicitations de ses administrés, il n'est pas assuré de recueillir le suffrage de ses électeurs. Au sortir des résultats, une grande amertume le frappe alors lorsque son travail n'est récompensé que par une centaine de voix d'avance sur son rival. « *Il apparaît clairement que les élus locaux ne se sentent pas reconnus par la société à la hauteur de leur investissement personnel dans l'exercice de leur mandat, alors que celui-ci est toujours plus lourd et exigeant* », ont ainsi pu constater Philippe Doucet (SRC) et Philippe Gosselin (UMP)[1398].

Dès lors, les électeurs font-ils preuve d'ingratitude ? En aparté, le malaise est tel que certains députés répondent par l'affirmative. D'autres, plus nuancés, avancent qu'ils ont été victimes de la règle du jeu démocratique, selon laquelle tout joueur doit savoir laisser sa place. D'autres, enfin, justifient leur résultat électoral au regard des résultats de la vie politique nationale.

En réalité, tous sont dans le vrai. On observe en effet depuis quelques décennies une nationalisation de la vie politique locale. La cause en revient au général De Gaulle qui a façonné le régime politique de la V^{e} République en un présidentialisme majoritaire, que ses successeurs ont consolidé. Or, ce type de régime tend à polariser l'attention locale sur des considérations d'enjeux nationaux. L'élection du député – à l'instar de toute élection intermédiaire avant la

1397 VIGNÉ D'OCTON P., *op. cit.*, p. 135.

1398 DOUCET P. et GOSSELIN P., « Rapport d'information sur le Statut de l'élu », 14^{e} Lég., n° 1161, *Ass. Nat.*, 19 juin 2013, p. 8.

BY-NC-ND

prochaine présidentielle – devient un vote « pour » ou « contre » le pouvoir en place. En pratique, le député et le député-cumulant peuvent donc perdre leur mandat, non pour mauvais exercice de représentation ou mauvaise gestion locale, mais pour sanctionner la politique nationale menée par l'exécutif. Ils subissent donc cette insatisfaction nationale, alors même que leur bilan local s'avérerait être sans reproche.

Une dernière valorisation de son activité politique locale existe lorsque le député ne désire pas poursuivre ou est démis de son mandat de parlementaire. Son parcours professionnel ne s'arrête effectivement pas aux portes du Palais Bourbon. Au cours de ses années de mandature, le député sortant a acquis des informations précieuses : il s'est cultivé et enrichi de connaissances économiques, sociales, juridiques ou encore institutionnelles. Le mandat constitue ainsi « *une expérience irremplaçable* », « *d'une très grande richesse* » qui permet à son titulaire de « *grandir encore intellectuellement et moralement, car l'on est avec des gens qui sont d'un très haut niveau. On est constamment obligé de s'élever, de travailler... Ce n'est pas si simple !* »[1399].

Plus que des données ou qu'une vision plus globale de la société, le député a acquis une véritable méthode de travail. Il est devenu maître dans l'art de l'animation d'équipe, de la consultation, de la négociation collective, et même du lobbying. « *Exercer un mandat politique exige des compétences qui s'acquièrent avec l'expérience : le rôle d'un élu est à la fois de traduire et de porter les attentes de la population qui lui a fait confiance, de dialoguer avec les services qui élaborent des solutions juridiques ou techniques, de convaincre ses collègues, d'amender des projets quand ils sont conçus par d'autres, de décider... Bref, tout cela implique des savoir-faire, la maîtrise de processus juridiques et techniques, en un mot un certain "professionnalisme"* »[1400], confesse ainsi François De Rugy (EELV).

Cette expérience et ces nouvelles compétences constituent un réel tremplin pour reprendre une activité professionnelle, que ce soit dans le secteur privé, public ou parapublic. Trois hypothèses de retour à l'emploi s'ouvrent alors au député.

D'abord, s'il en a la possibilité, l'ancien député réintègre son activité précédente. Cependant, la réintégration peut s'avérer difficile. D'une part, le poste de l'ancien élu peut avoir été réattribué et, à défaut d'un reclassement, une rupture conventionnelle sera envisagée.

1399 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*.

1400 De Rugy F., *op. cit.*, p. 22.

BY-NC-ND

D'autre part, la « mise au placard » est une pratique fréquente, notamment dans un territoire où le parti politique est solidement implanté depuis de très nombreuses années. « *Réinvestir mes acquis, je n'ai pas pu*, témoigne ainsi l'ancienne députée socialiste Monique Boulestin. *Je suis rentrée dans l'Éducation nationale, mais je n'ai pas retrouvé mon poste. Pour des raisons de politique et de réseau local, on m'a mis dans une voie de garage* »[1401].

Une autre hypothèse amène le député sortant à chercher un emploi ou se reconvertir en usant de ses relations, de son carnet d'adresses qu'il aura pris soin d'étayer au fil des années. Mais, dans les faits, cette reconversion se fait plus facilement pour le député qui a été ministre que pour le député sans autre mandat ni fonction. De même, la rapidité du reclassement varie selon le département dont est issu l'ancien député.

Par ailleurs, le député sortant peut se rendre, comme de nombreux Français, dans une agence *Pôle Emploi*. Le contrecoup s'avère souvent rude pour l'ancien élu. « *L'agence n'avait pas un aspect très accueillant*, raconte le socialiste Jean-Pierre Fourré. *En poussant la porte, j'avais encore l'attitude de cet "encore député" de quelques semaines auparavant, entrant par cette même porte pour rencontrer le Directeur et examiner avec lui ses problèmes pour mieux répondre aux demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, je me présentais comme eux avec une particularité, un* Curriculum vitae *atypique. La conseillère qui me reçut n'en croyait pas ses yeux.* (...) *Elle ne comprenait pas ma démarche* [car] *pour elle, un député ayant exercé trois mandats, un Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation française au Conseil de l'Europe, Vice-Président de l'Union de l'Europe occidentale,* etc*..., ne pouvait pas se retrouver en face d'elle, derrière son bureau, en demandeur d'emploi* »[1402].

Au regard de ces illustrations, il apparaît que la référence « ancien député » sur un *CV* n'est pas forcément le meilleur gage d'un reclassement réussi. Le secteur privé peut, en effet, être réticent à embaucher un ancien élu, comme en témoigne Émile Blessig, le Président du Groupe des Anciens Députés : « *Certaines entreprises craignent d'être politiquement marquées en embauchant un ancien député ; des interrogations peuvent exister sur la disponibilité de ce salarié entre ces activités professionnelles et ses engagements politiques ; l'inquiétude des*

1401 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*.

1402 FOURRÉ J-P., *op. cit.*, p. 136-137.

BY-NC-ND

autres salariés vis-à-vis d'un certain favoritisme existe aussi, tout comme le refus d'embaucher un battu, c'est à dire le représentant d'une sensibilité politique qui n'est plus au pouvoir »[1403].

Cette situation révèle les effets induits par l'absence d'une modernisation du « statut du député » et, surtout, l'absence de mesures d'aides facilitant le retour à la vie professionnelle à l'issue du mandat.

Faute de courage et d'un certain volontarisme politique pour instituer un tel statut, une réflexion pourrait être conduite autour de la proposition suivante : intégrer de droit les anciens parlementaires au Conseil économique, social et environnemental. Permettre aux sortants de transmettre leurs expériences de vie constituerait pour eux une réelle reconnaissance de la société à l'égard de leur dévouement. Beaucoup, à l'instar de Monique Boulestin, nourrissent en effet un sentiment de « gâchis » à l'égard de l'Assemblée nationale. « *Elle nous abandonne complètement. Être lâché et s'en aller comme ça au bout de cinq ans minimum, c'est du gâchis ! On a encore des choses à faire, des idées à apporter et transmettre...* »[1404].

Pour répondre à cette « *envie de poursuivre leur action* »[1405] pour l'intérêt général, l'idée de les faire devenir membre du Conseil économique prend tout son sens. À ce titre, rappelons les avantages du CESE : une assistance et une amélioration de la qualité technique de la législation ; parer aux éventuelles difficultés de sa mise en œuvre ; apporter un éclairage sur la réalité du terrain et les difficultés rencontrées par les catégories socio-professionnelles ; et, proposer des pistes d'améliorations de la réglementation. Le contingent des anciens parlementaires participera, par leur vécu et leur connaissance d'élus, à enrichir les travaux du Conseil par leur « vision plus panoramique de la société », évoquée précédemment par François De Rugy. D'autant qu'il n'est pas à exclure qu'une telle mesure inciterait davantage les salariés du secteur privé à se lancer en politique ; en ce qu'une telle fonction au CESE offrirait une garantie et une sécurité de rémunération pendant une période de cinq ans. En outre, cela pourrait participer à une plus grande diffusion et un plus grand usage des travaux du CESE par les parlementaires dans leur exercice de fabrication de la loi. À travers cette triple utilité, cette mesure doit pouvoir entrer en vigueur au plus tôt.

1403 GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, séance du 17 mai 2018, Compte rendu, p. 4.
1404 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*.
1405 *Ibid*.

BY-NC-ND

Pour cela, nul besoin de modifier l'art. 71 C° qui limite à 233 le nombre de membres du CESE. Au contraire, le simple ajout, au sein de l'art. 7 de l'ord. n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE, d'un alinéa créant une nouvelle catégorie de « membre associé » permet de s'exonérer de cette limite constitutionnelle. L'alinéa pourrait être rédigé ainsi : « III. En leur qualité d'anciens parlementaires, les élus quittant le Parlement français et européen sont membres de droit du CESE. Ils sont membres pour cinq ans non renouvelables ».

Même si la faisabilité politique d'une telle mesure est grandement hypothétique, elle a le mérite de s'inscrire dans une réflexion plus globale, qui interroge la société sur le rôle et la portée des travaux qu'elle attend du CESE de demain. Elle l'interroge surtout sur l'absence d'un « statut » de l'élu qui limite véritablement la diversité des profils des parlementaires et les retours dans leurs emplois. Cette problématique touche les élus nationaux, mais elle concerne aussi les eurodéputés français. C'est pourquoi il est suggéré que l'intégration de droit des ex-parlementaires au CESE s'adresse également aux parlementaires siégeant à Strasbourg. Les réticences seront nombreuses. Cependant, les enjeux européens et mondiaux ayant toujours été la faiblesse du système politique français, l'expertise acquise en ces domaines par les eurodéputés se révélera grandement utile au sein du Conseil afin d'éclairer cette classe politique un peu trop autocentrée sur l'Hexagone. Par la recomposition et la revalorisation des travaux dudit Conseil, les responsables politiques seront plus compétents, au motif que leurs travaux législatifs seront enrichis du principe de réalité, améliorant ainsi la qualité et l'effectivité des politiques publiques.

Ces hypothèses de valorisation de l'activité locale du député manifestent une double complémentarité : entre son activité parlementaire à l'Assemblée nationale et son activité en circonscription ; entre son activité de parlementaire et la détention de mandats locaux. À travers ces différentes valorisations, l'activité de terrain apparaît comme de première importance aux yeux du député. Plus encore, il s'avère que le député hiérarchise ses activités en privilégiant sa circonscription.

BY-NC-ND

Section 2 - Une hiérarchie indue de son action

Le concept de représentation[1406] établi au lendemain de la Révolution a institutionnalisé la théorie portée par l'Abbé Sieyès. Depuis lors, la Nation exerce la souveraineté par l'intermédiaire de ses représentants. Dans son discours prononcé en 1774 devant les électeurs de Bristol, Edmund Burke explique ce que cela implique : « *Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs d'intérêts différents et hostiles, que chacun doit soutenir, en tant que représentant et avocat, contre les autres représentants et avocats ; mais le Parlement est une assemblée délibérante d'une seule Nation, avec un seul intérêt, celui du tout, – où ce ne sont pas les objectifs locaux, les préjugés locaux qui doivent guider, mais le bien commun, résultant de l'intérêt général de ce tout. Vous choisissez un député, en effet ; mais lorsque vous l'avez choisi, il n'est plus député de Bristol, il est membre du Parlement* »[1407].

Toutefois, la théorie de la représentation n'est qu'une fiction juridique qui se trouve mise à l'épreuve des faits et de la pratique politique sous la V^e^ République. Cette observation, fut notamment présentée par Patrick Fraisseix qui, en 1991, concluait sa thèse en caractérisant le député français comme un élu local permanent, un législateur cyclique et un contrôleur irrégulier[1408].

Ce point de vue doit être pleinement partagé, d'autant que, depuis cette date, les mécanismes juridiques et les réalités politiques se sont fortement accentués. Les causes de cette radicalisation sont effectivement multiples.

Sur le plan européen, d'abord, où depuis 1991 se sont succédé les Traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007). Tous sont révélateurs d'un approfondissement de la construction européenne et sont autant de marqueurs d'une « dépossession par le haut » de l'exercice de la souveraineté d'État par les parlementaires.

Sur le plan national, ensuite, la représentation est altérée par ce qui peut être qualifié de « dépossession horizontale ». Est ici visée l'influence exercée par l'Exécutif. En effet, sous couvert de l'équilibre institutionnel et politique régi par la Constitution au gré des réformes

1406 BRUNET P., Thèse *cit*.

1407 BURKE E., « Speech to the electors of Bristol. The 3rd of November 1774 », in *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, Little, Brown and Company, 3rd ed., vol. II, 1869, p. 96, traduit par nous.

1408 FRAISSEIX P., *Le député français, élu local ou législateur ?*, Thèse, Paris II, 1991, p. 627.

BY-NC-ND

successives[1409] ayant abouti au présidentialisme majoritaire de la Ve République – non pleinement assumé –, l'Exécutif jouit d'une prééminence sur le député et ses activités à l'Assemblée. Une prééminence renforcée par l'influence exercée par le groupe majoritaire, la discipline de vote qu'il insuffle à ses rangs et ses répercussions sur le député d'opposition, ce que la révision constitutionnelle de juillet 2008 n'a su gommer en pratique.

Sur le plan local, enfin, trois altérations peuvent être mises en avant : l'influence des intérêts particuliers et collectifs ; celle de la réélection illimitée (et donc du cumul des mandats) ; et l'influence due à l'ascension juridique des pouvoirs attribués aux collectivités par les différentes lois de décentralisation.

Dans ce cadre, le député se retrouve acculé de toute part.

Néanmoins, le député a su prendre son parti et profiter d'un régime favorable aux collectivités territoriales. En effet, c'est là que se situe la majeure partie de son action ; là qu'il peut s'épanouir et agir librement, sans contraintes du couple exécutif-groupe politique ; là où, grâce au mandat long et la possibilité d'une réélection indéfinie, il peut voir les effets de son action sur la vie des habitants de sa circonscription ; là enfin, où son action peut faire l'objet d'une reconnaissance et être valorisée à l'échelon national.

Faute de pouvoir agir librement à l'Assemblée, l'échelon local est ainsi devenu, sous la Ve République, un milieu dynamique de réussite et d'épanouissement personnel pour le député. C'est aussi faute de courage et d'un volontarisme politique suffisant, rompant avec les mauvaises habitudes acquises au long de la Ve République et la tradition jacobine, que le député se retrouve à favoriser les questions locales sur les questions nationales.

À la question de Patrick Faisseix, « le député, élu local ou législateur ? »[1410], la réponse du principal intéressé est plus nette encore aujourd'hui : il est un élu local délégué de sa circonscription. Ce n'est qu'épisodiquement qu'il agit comme législateur et contrôleur ; le reste du temps, il se contente d'enregistrer la position définie par le groupe et le Gouvernement.

1409 Sont ici visées les révisions portant élection au suffrage universel direct du Président de la République, le quinquennat présidentiel, la concordance des mandats législatif et présidentiel, les mécanismes du parlementarisme rationalisé...

1410 FAISSEIX P., Thèse *cit*.

BY-NC-ND

« *C'est absolument exact*, confirme Monique Boulestin (SRC). *On le voit d'ailleurs à travers les différentes interventions à l'Assemblée, lorsqu'apostrophant le Gouvernement et ses collègues, le député use de la formule : "Moi, dans ma région, mon département ou ma commune, j'ai rencontré Mme Michu...". Mais pourquoi ? Parce que, contraint par un gouvernement et une constitution, il n'a pas de pouvoirs à Paris. Mais parce qu'il ne pense aussi qu'à sa réélection avec Mme Michu* »[1411].

Catherine Beaubatie (SRC) en arrive au même constat : « *La pratique fait que, une fois que vous êtes élu député, vous êtes député de tous les habitants de la circonscription... Ce qui fait que vous existez aux yeux des gens, c'est votre travail de terrain* »[1412]. Elle poursuit en évoquant sa propre vision et pratique de son mandat de député : « *Moi, je suis une députée de terrain, je passe ma vie à rencontrer les gens, à assister à des manifestations... c'est ça qui est véritablement intéressant. Je ne suis pas devenue députée pour qu'il y ait absolument une loi qui porte mon nom... dans le même temps, cela ne m'empêche pas de signer des amendements. Mais pour les gens, l'important c'est que vous puissiez être là lorsqu'ils ont besoin de vous. Finalement, peu importe ce que vous faites à Paris, ils ne s'y intéressent que s'ils en sont les premiers visés. Ils veulent que vous soyez sur le terrain, près d'eux pour faciliter et répondre à leurs interrogations de la vie quotidienne : savoir par exemple si tel collège est un bon établissement, si la réforme des collèges va être mise en place et quand, ce que cela va apporter à leurs enfants,* etc... »[1413].

La sénatrice Marie-Françoise Pérol-Dumont (Soc.) affirme elle aussi que le député, comme le sénateur, représente d'abord et avant tout sa circonscription. « *C'est vrai. Il y a un certain nombre de personnes qui en 2017 auront à choisir entre leur mandat de parlementaire et leur exécutif local, et qui choisiront leur exécutif local. Les deux postes sont radicalement différents, mais lorsque vous êtes à la tête d'un exécutif local, vous lancez des projets, vous bougez des lignes... vous agissez directement et concrètement pour l'amélioration de la vie des gens. Et mieux encore qu'à l'Assemblée, vous en voyez les résultats ! Il y a là, il est vrai, une sorte de "retour sur investissement"* »[1414].

1411 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*.
1412 Entretien avec Catherine Beaubatie, *préc.*
1413 *Ibid*.
1414 Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, *préc*.

BY-NC-ND

À travers ces trois témoignages d'élues, il apparaît véritablement que le député n'est qu'un délégué de sa circonscription. Un palier a même été franchi : il n'est plus question d'une simple perception de l'exercice du mandat, mais bien de la réalité de son exercice pleinement assumée. On s'est éloigné du lien de représentation conceptualisé par Edmund Burke et l'Abbé Sieyès. De même, s'est-on éloigné de la lecture textuelle de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de le rappeler en 2014, il ressort des termes de l'art. 3 que « *les membres du Parlement ont la qualité de représentants du peuple ; qu'en outre, si députés et sénateurs sont élus au suffrage universel, direct pour les premiers, indirect pour les seconds, chacun d'eux représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de la circonscription où il a été élu* »[1415].

La réalité est, aujourd'hui, la suivante : s'ils demeurent constitutionnellement les représentants de la Nation, ils sont politiquement les représentants de la population de leur circonscription d'élection. Le lien de représentation, tel que pensé à la Révolution française, tel qu'établi et demeuré jusqu'au XX^{e} siècle, est dévoyé.

Plusieurs protagonistes ont leur part de responsabilité dans cette situation. Le constituant de la V^{e} République, d'abord, qui, pensant résoudre les dérives passées, a adopté toutes les réformes tendant au présidentialisme majoritaire et à l'affaiblissement institutionnel continu du Parlement. Le gouvernement et le groupe majoritaire, ensuite, en ce qu'ils cantonnent le député dans un rôle de chambre d'enregistrement. Le député de la majorité qui, à défaut d'être « frondeur », valide tous les textes qui ont reçu préalablement l'aval de l'exécutif. Le député d'opposition, enfin, qui, ne disposant pas d'une liberté d'action et de moyens, légifère, contrôle ou évalue les politiques publiques avec des velléités belliqueuses, non constructives et manichéennes. Par ailleurs, le citoyen est aussi responsable de cet état. D'un côté, il trouve à critiquer l'absentéisme de ses représentants à la seule vue d'un hémicycle quasiment vidé de ses membres[1416]. De l'autre, il manifeste son attachement à constater que son représentant est sur le terrain.

1415 Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, cons. 19.

1416 Pour l'un des derniers grands exemples en date, voir la réprobation populaire et médiatique (presse et réseaux sociaux) qui a suivi la séance du lundi 8 février 2016, relative au *Scrutin public (n° 1224) sur l'ensemble de l'article Premier du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, où seuls 136 députés étaient présents physiquement lors du vote : *<www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/14/(num)/1224#G1>*.

BY-NC-ND

À la fois auteur, complice et victime de son état, le député a su marquer sa préférence pour sa circonscription plutôt que pour l'Assemblée. C'est sur le terrain qu'il situe le principal de son activité et qu'il maximise ses chances de réélection. C'est d'ailleurs pour cela qu'« *en général, les élus passent le mardi et le mercredi à Paris et le reste du temps en circonscription* »[1417]. L'effectivité de la loi sur le non cumul des mandats depuis juin 2017 n'a rien changé de la pratique politique : le local prime toujours sur le national.

Cette présence accrue en circonscription, renforcée par la pratique généralisée du cumul des mandats, a fait du député un « *flatteur du peuple* »[1418]. Or, cette image de « la politique à papa » est de plus en plus rejetée par les Français. En conséquence, il est urgent que chacun assume sa part de responsabilité, pour que demain soit adoptée une démarche continue et volontaire, afin de rénover l'exercice du mandat de député et que celui-ci redevienne le représentant de la Nation et non le délégué de sa circonscription. Pour cela, plusieurs évolutions doivent être mises sur le métier.

D'abord, du point de vue politique et institutionnel, il apparaît comme prioritaire de renforcer les moyens du Parlement et de réduire l'imbrication entre institutions et système de partis. En effet, la prise de contrôle du parti majoritaire sur les institutions empêche toute réflexion, évolution et pratique politique nouvelle de la Constitution de la V^{e} République. Pour que le Parlement soit moins affaibli et que le député retrouve son activité initiale à l'Assemblée, il est nécessaire que cette imbrication soit moins forte. Alors le député retrouvera un intérêt et une fierté à y travailler de nouveau.

Par ailleurs, en rendant incompatible le mandat parlementaire avec toute autre activité élective, les activités de fabrication de la législation et de contrôle du Gouvernement ne souffriront d'aucune distraction. Le député pourra rester travailler du lundi au vendredi à Paris.

Dans cette perspective, le député sera amené à moins fréquenter la circonscription. C'est pourquoi, dans le but de maintenir un lien de proximité avec les électeurs, il semble naturel et justifié de reconnaître un statut particulier pour le suppléant du député.

1417 Service de communication du groupe écologiste à l'Assemblée nationale *in* « Révision constitutionnelle : les députés justifient leur absentéisme massif », *LeMonde.fr*, 9 février 2016.

1418 BARRÈRE B., « Opinion de M. Barrère, député du département des Hautes-Pyrénées, dans la séance du 19 mai 1791, sur la réélection illimitée des Membres des Législatures », in *Procès Verbal de l'Assemblée Nationale*, Tome lvi, n° 655, Chez Baudouin, 1791, p. 12.

BY-NC-ND

Il faut rappeler que, contrairement à la période révolutionnaire, notre système constitutionnel a abandonné toute référence à la suppléance parlementaire. Pourtant, elle y prend toute sa place, car tel est son objectif. « *Dans un régime démocratique, tous les citoyens ont droit à être représentés en permanence dans l'organe délibérant. Il en résulte que le Parlement doit toujours être à même de siéger au complet. La mort, la démission, l'invalidation d'un parlementaire ou la constatation de l'incompatibilité de son mandat avec d'autres fonctions appellent un remplacement immédiat* »[1419], pouvait ainsi écrire Philippe Ligneau.

À travers ces lignes, il apparaît que le suppléant n'est rien, si ce n'est un « *garde-place* »[1420] ou un « *représentant éventuel* »[1421] sitôt l'élection acquise. S'il est élu en même temps que le parlementaire titulaire (art. LO. 176 et LO. 319 du C.élec.), il n'est juridiquement reconnu par aucun autre texte. Sans statut, ni fonction particulière, le suppléant est dans un *no man's land* juridique. Dans ces conditions, il ne jouit d'aucun avantage lié au statut de parlementaire : l'immunité, l'indemnité, les facilités d'action (transport...) sont autant de garanties qui lui échappent et trahissent la précarité qui touche la qualité de suppléant. Seul le « *titulaire a l'exclusivité des responsabilités comme des avantages* »[1422].

Cette situation juridique est clairement inadaptée à la structure politique de demain, et même d'aujourd'hui. Actuellement, en effet, des circonscriptions sont grandes comme un département (ex. de la Creuse ou de la Lozère) ou plusieurs États (circonscriptions des Français établis hors de France) et ne disposent que d'un député. De même, la taille de ces circonscriptions empêche certaines contrées d'être fréquemment visitées (la tenue de permanences, de rencontres, de cérémonies...). En outre, quand le député titulaire est au travail à l'Assemblée, personne ne le représente sur le terrain ou dans ses permanences. Or, cette situation nourrit le sentiment d'éloignement des citoyens envers le député. Et demain, ce sentiment risque de s'accroître si la réduction du nombre de députés de 30 %, telle qu'elle figure dans le projet de loi organique (n° 977) présenté en mai 2018, est mise en œuvre.

En conséquence, et dans cette perspective où le suppléant sera amené à représenter le titulaire plus souvent, il importe de lui reconnaître un statut et une fonction. Il serait ici question

1419 LIGNEAU P., « La suppléance parlementaire », *RDP*, 1970, p. 116.

1420 « Les garde-place », *Le Figaro*, 11 octobre 1958.

1421 JAILLARDON É., *La suppléance parlementaire sous la 5e République*, Thèse, Lyon II, 1976, p. 177. Sur « le suppléant et sa fonction représentative », voir pp. 177-196.

1422 LIGNEAU P., *art. cit.*, p. 132.

BY-NC-ND

au mieux d'un traitement (qui pourrait être de l'ordre du tiers de l'indemnité parlementaire de base, soit environ 1.800 euros) et des facilités d'action sur le territoire de la circonscription. Sur ce dernier point, il convient de relever que le Bureau de l'Assemblée, dans son arrêté n° 12/XV relatif au frais de mandat des députés, a prévu la prise en charge des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration occasionnés lorsque le suppléant représente le titulaire dans le cadre de la circonscription.

Évoquée lors de notre entretien, cette interrogation a fait l'objet d'une approbation de la part de l'ancienne députée socialiste Monique Boulestin : « *J'avais un suppléant, qui était médecin au CHU et dépourvu de tout mandat local, le pauvre il n'était pas rémunéré ! Il n'a donc rien fait, à part une ou deux représentations en cinq ans. Mais je ne pouvais pas lui demander ou l'obliger à faire davantage, car j'étais mal à l'aise sachant que le suppléant n'est pas rémunéré. C'est une honte ! On est élu sur un ticket. Il a participé à l'élection du titulaire en lui ayant ramené des voix. Il est donc absolument normal d'intégrer le suppléant au statut du député* »[1423]. La sénatrice Marie-Françoise Pérol-Dumont (Soc.) estime elle aussi qu'« *il serait élégant que le suppléant soit indemnisé de ses frais de transport. Quant à la possibilité d'une indemnité, je ne serais pas contre. Car, "suppléant" c'est un vrai travail de terrain qui, au regard de la grandeur du territoire ou des données démographiques, demande du temps...* »[1424]. *A fortiori* un temps et une énergie que le suppléant ne passe pas dans son activité professionnelle ou, s'il est lui-même un élu local, dans sa fonction d'élu.

Faut-il envisager de lui conférer des prérogatives plus importantes ? Cette question est légitime. Toutefois, il ne semble pas pertinent d'aller au-delà. Lui conférer plus de responsabilités ou d'avantages à ce qu'il vient d'être suggéré, reviendrait alors à créer une confusion dans l'esprit des gens sur leur véritable représentant. En outre, cela impliquerait nécessairement de faire bénéficier le suppléant de l'immunité parlementaire. Or, tel n'est pas l'objectif de la mesure proposée ; seulement reconnaître son engagement dans la vie politique locale aux côtés du parlementaire.

En somme, un suppléant parlementaire ne doit plus voir son engagement relever du bénévolat (ce qui dans la pratique est souvent le cas), mais relever d'un statut et d'une fonction particulière qui lui donnent droit à un traitement et certaines facilités d'action.

1423 Entretien avec Monique Boulestin, *préc*..

1424 Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, *préc*.

BY-NC-ND

Au-delà de la question politique et institutionnelle, une refondation du socle commun de connaissances, de compétences et de culture civique, juridique et sociale du citoyen doit être menée. Cette suggestion s'inscrit dans le programme de rénovation du rapport entre le citoyen et ses institutions, ses représentants, son éducation à la citoyenneté et au droit.

Depuis quelques années, des émissions en ce sens ont déjà fait leur apparition sur les chaînes parlementaires. Mais, malgré une certaine facilité d'approche et de compréhension, celles-ci restent trop peu regardées.

L'école, en tant que lieu privilégié de formation du citoyen, doit aussi y prendre part. Certes, il existe dès les années 1990 un engagement fort dans les instructions officielles pour l'apprentissage de la citoyenneté dans les programmes scolaires. Toutefois, comme le relève une note du *Conseil National d'Évaluation du Système SCOlaire* publiée à la suite des attentats de *Charlie Hebdo* de janvier 2015, les faiblesses de la mise en œuvre de cet enseignement sont nombreuses[1425]. Premièrement, les heures d'enseignements, intégrées à l'histoire-géographie, ne sont pas toujours dispensées, et servent notamment à achever les programmes scolaires d'autres matières. Deuxièmement, a été constaté un faible engagement de la part des lycéens dans les instances représentatives de leurs établissements (conseil de classe, conseil de vie lycéenne, maison des lycéens...). Or, par ce désintérêt, ce sont les valeurs citoyennes de la République qui paraissent hors-sol et désincarnées. De plus, cela impacte les capacités de réflexion et d'engagement des futurs citoyens français. Troisièmement, l'apprentissage de la citoyenneté ne faisant l'objet d'aucun examen et notation sérieuse (contrairement aux autres matières), cet enseignement est négligé et non pris en considération par les élèves-futurs citoyens.

Enfin, il sera permis d'ajouter que, tant le retrait de l'instruction civique entre les années 1960 et le milieu des années 1980, que le manque de moyens au cours des années qui ont suivi, et ce encore de nos jours, ont eu des effets qui se ressentent malheureusement aujourd'hui à travers les lacunes sur plusieurs générations, allant des lycéens aux quinquagénaires. Or, les errements politiques passés et le manque actuel de moyens font que l'ensemble de la population manque de façon générale d'éducation civique et d'un minimum de connaissance juridique. D'où la méconnaissance du fonctionnement des institutions et du rapport à adopter vis-à-vis de ses membres, au premier rang desquels les parlementaires.

1425 CNESCO, « Apprentissage de la citoyenneté dans l'école française : un engagement fort dans les instructions officielles, une réalité de terrain en décalage », janvier 2015, pp. 3-4.

BY-NC-ND

Conclusion du Titre 2

Le député a toujours été un « navettiste », souvent en chemin entre Paris et sa circonscription. Mais alors que les retours étaient rares et se cantonnaient au terme d'une session parlementaire, le parlementarisme rationalisé de la V^e^ République les a régularisés. La stabilité institutionnelle fait que « *le député de la V^e^ République a le sentiment que les affaires essentielles ne dépendent plus du Parlement, mais du Président de la République, et que* [sa] *présence à Paris n'est pas bien utile* »[1426]. Ce constat établi par Jean Foyer en 1991 s'est renforcé à mesure que le régime a dérivé dans le présidentialisme majoritaire. Le développement continu de l'organisation territoriale française et l'essor des structures décentralisées ont également participé à la préférence locale. En effet, la décentralisation a offert au député la possibilité de cumuler les mandats et fonctions locales, accentuant ainsi sa présence permanente en circonscription au détriment de Paris.

Sur le terrain, le député a su se rendre indispensable auprès de ses électeurs en répondant à leurs « *innombrables services* »[1427]. Plus encore que sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, il est devenu un relais, un « facilitateur », « médiateur », « messager du citoyen », un « ascenseur » ou encore un « assistant social ».

Le cumul des mandats est en partie responsable de cette situation. Il a accentué la perversion de la nature et de la perception du mandat parlementaire par son titulaire et les citoyens. En principe, dans le mandat représentatif, le député « *est le représentant du pays tout entier et, à ce titre, investi du mandat le plus élevé et le plus large qui soit au monde, je veux dire de la tutelle d'un peuple* »[1428]. Cela signifie que les habitants d'une circonscription choisissent un député, mais lorsqu'ils l'ont choisi, il n'est plus député de celle-ci, il est membre du Parlement[1429]. Dans les faits, il est « *le commissionnaire de sa circonscription* »[1430], acteur et victime consentante d'un « *esclavage local* »[1431], « *asservi aux électeurs* »[1432]. Il s'agit là d'une « *psychologie curieuse que celle des électeurs et apparemment contradictoire : ils vont*

1426 FOYER J., *op. cit.*, pp. 165-166.
1427 ROLLAND H., *op. cit*., p. 53.
1428 DELAFOSSE J., *op. cit*., p. 18.
1429 BURKE E., *op. cit*., p. 96.
1430 DELAFOSSE J., *op. cit*., p. 18.
1431 TARDIEU A., *op. cit*., p. 274.
1432 *Ibid*., p. 275.

BY-NC-ND

"députer" un élu à Paris, avec le désir de le garder avec soi »[1433]. Il découle de cet effet paradoxal que le député ne peut se libérer de cette activité sociale devenue l'une de ses fonctions majeures, au motif que son action sur le terrain est la source de sa réélection future. Dans le même temps, ce « contact » permanent avec les citoyens répond au vœu des électeurs. Enfin, de ce rapport de proximité, de ce principe de réalité, l'élu tire les éléments constitutifs de son travail parlementaire.

L'application de la loi organique n° 2014-125 sur la limitation du cumul des mandats depuis juin 2017 a-t-elle permis d'y remédier ? Cela n'est pas certain dans la mesure où, en 2017, 336 candidats exerçant au moins une fonction dans une collectivité territoriale ont été élus. Dans le même temps, par anticipation de l'engagement présidentiel de Emmanuel Macron tendant à réduire le nombre de députés de 30 %, nombreux sont ceux qui manifestent leur intérêt pour une ville en vue des prochaines élections municipales de 2020.

1433 FOYER J., *op. cit.*, p. 166.

BY-NC-ND

Conclusion de la Partie 2

La révision constitutionnelle de 2008 avait pour objectif de renforcer le Parlement. Dans cette perspective, le constituant a rééquilibré le parlementarisme rationalisé en améliorant le travail législatif et en renforçant l'efficacité du contrôle parlementaire[1434]. Toutefois, dix années de pratique ont révélé une insuffisance des attributions nouvelles. Tant juridiquement que politiquement, le député s'est très vite retrouvé contraint, quel qu'ait été sa qualité d'élu novice ou d'aguerri. Bien souvent, les avancées juridiques ont été limitées par la contrainte du groupe majoritaire. C'est pourquoi, malgré un « *droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé* », le Parlement et le député de la V^e^ République subissent une dévalorisation continue[1435].

Cette situation institutionnelle participe au désintérêt du député dans le plein exercice de la mission de législation et de contrôle que le peuple lui a confiée. Il délaisse donc l'Assemblée pour le terrain de sa circonscription. Comme en témoigne Jean-Jacques Urvoas (SRC) : « *Cette camisole de force, consentie par les uns, combattue par les autres, conduit à l'impuissance des députés et à leur démobilisation. Simples "pantins" de l'exécutif ou voués à perdre les batailles, lesdits "représentants de la Nation" se tournent alors vers leur circonscription, leur territoire, là où leur pouvoir semble reconnu. Et la fonction première de l'Assemblée nationale disparaît* »[1436].

Pour que renaisse la fonction première de l'Assemblée nationale, il importe de redéfinir les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, entre la majorité et l'opposition, entre le député et le citoyen. Il importe également de renforcer les moyens individuels du député et les moyens d'expertises dont dispose l'Assemblée afin de développer les activités de législation et de contrôle.

Néanmoins, ce renforcement ne saurait se faire à rebours des avancées de la révision de 2008. Ainsi, le projet de réforme constitutionnelle (n° 911) qui envisagerait à la fois de renforcer les moyens et d'étendre la rationalisation de la procédure législative devrait être écarté.

1434 COMITÉ BALLADUR, *op. cit*., pp. 30-67.

1435 TOUZEIL-DIVINA M., « Une dévalorisation parlementaire continue ! : à propos du droit parlementaire prétendument revalorisé », *Politeia* (n° 18), 2010.

1436 URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit*., p. 239.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'étude du député français, à travers son statut et sa pratique contemporaine du mandat parlementaire, permet de partager quelques considérations.

§ 1 – Le député au cœur des changements institutionnels

Depuis l'Ancien Régime, cinq étapes peuvent résumer cette évolution.

La première étape s'ouvre en 1302 lors de la réunion des trois états du royaume. Sous l'Ancien Régime, le député aux États est mandataire de ses électeurs selon les règles du mandat civil. Il en découle un lien de subordination entre le représentant et ses électeurs qui limite le premier à un simple rôle de porte-parole des seconds auprès du souverain.

La deuxième étape débute à la période révolutionnaire. À partir de 1789, les États généraux fondent un nouvel ordre politique dans lequel la souveraineté ne réside plus dans la personne du Roi mais dans la Nation. Cela a pour effet de modifier la nature du mandat politique : le député n'est plus le représentant de ses électeurs ou de sa circonscription, mais celui de la Nation toute entière. Dès lors, les règles du mandat civil ne trouvent plus à s'appliquer. Les députés sont libres de s'exprimer, délibérer et décréter pour le compte de la Nation.

La troisième étape s'ouvre sous la Monarchie constitutionnelle. Entre 1814 et 1848, le rôle du député consiste principalement à confectionner les lois. La fonction de contrôle n'est alors qu'accessoire. Mais celle-ci va trouver à se développer par la pratique des questions orales et des enquêtes parlementaires.

Avec le régime d'assemblée de la III^{e} République, la quatrième étape se caractérise par un parlementarisme absolu. Le député exerce pleinement ses missions de législateur et de contrôleur alors que le Gouvernement est dominé par le Parlement. Si cette hégémonie a permis au député de bénéficier de l'ensemble des moyens utiles à l'exercice de ses attributions, elle a également engendré des abus et des blocages institutionnels.

L'année 1958 ouvre une nouvelle période pour le député. La Constitution du 4 octobre, fortement inspirée par les idées constitutionnelles du général De Gaulle et de Michel Debré, assure la mise en place d'institutions parlementaires, d'un exécutif fort et apte à accomplir sa mission, et de règles relatives au domaine de la loi et à la procédure législative. Le rôle du

BY-NC-ND

député en ressort véritablement marqué puisqu'il se retrouve limité dans l'exercice de ses attributions et dans ses moyens d'action. Partant, nombre d'observateurs et de responsables politiques ont conclu au déclin de l'Assemblée sous la V^e^ République.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue apporter de la souplesse dans les mécanismes du parlementarisme rationalisé. À titre d'illustration, elle a renforcé l'initiative parlementaire en revenant à la logique traditionnelle de la procédure parlementaire française. C'est à dire qu'aucune loi n'est portée directement devant l'Assemblée ; elle statue sur un rapport écrit présenté au nom d'une commission qui a procédé à un examen préalable. Ainsi, le texte mis en discussion en séance publique est le texte de la commission et non le texte préparé par le ministre. La révision a également donné corps à la fonction de contrôle et d'évaluation. En ce sens, le député a vu ses pouvoirs d'information et de contrôle consacrés par la Constitution. Désormais, il contrôle les nominations présidentielles, évalue les politiques publiques, et encadre la politique étrangère et de défense jusque-là domaine réservé du Président de la République. Par ailleurs, la révision a reconnu des « droits spécifiques » à l'opposition parlementaire, comme la règle du binôme ou l'ordre du jour réservé.

Malgré cette rénovation importante de la place et du rôle du député, les grands équilibres institutionnels de la V^e^ République ont été maintenus. L'Exécutif conserve ainsi sa primauté grâce aux instruments de rationalisation et au fait majoritaire. Or, il est très vite apparu que la préservation de ces traits fondamentaux ainsi que le problème d'émancipation du député à l'égard du Gouvernement, de son parti et de son groupe parlementaire, limitaient la pleine effectivité de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La situation est d'autant plus préjudiciable que depuis dix ans le député est confronté à de nouveaux enjeux.

§ 2 – Le député face aux nouvelles problématiques d'actualité

Sans prétendre ici à l'exhaustivité, on se bornera à évoquer quatre problématiques qui se sont imposées au député au cours de la décennie.

Tout d'abord, le député a dû répondre à l'accélération de l'exigence de transparence, de déontologie et de moralisation de la vie publique à compter de 2010. Cela s'est traduit, d'une part, par l'institution d'un Déontologue au sein de l'Assemblée nationale, chargé notamment de conseiller le député sur toute situation délicate et d'alerter le Bureau en cas de manquement. D'autre part, la législation a été renforcée. Ainsi, les lois du 11 octobre 2013 améliorent la transparence en ce qu'elles créent une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dont la mission est de prévenir les conflits d'intérêts, et contrôler les déclarations de situation

BY-NC-ND

patrimoniale et les déclarations d'intérêts des élus. La loi du 9 décembre 2016 crée un répertoire numérique national des représentants d'intérêts, en remplacement du registre interne à l'Assemblée instauré en 2009, et confie celui-ci à la Haute Autorité afin de fournir aux citoyens une information sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics. Enfin, les lois du 15 septembre 2017 prévoient entre autre l'interdiction pour un parlementaire d'employer un membre de sa famille, le remboursement des frais de mandat sur justificatifs, la suppression de la réserve parlementaire. La loi organique prévoit encore un contrôle de la régularité de la situation d'un parlementaire à l'égard de ses obligations fiscales susceptibles de conduire à sa démission d'office et au prononcé d'une inéligibilité pour une durée maximale de trois ans par le Conseil constitutionnel. Ce sont là des dispositifs importants qui traduisent une véritable prise de conscience du politique en faveur d'une nouvelle culture de déontologie. Toutefois, un premier bilan conduit à penser que les pouvoirs et les moyens attribués au Déontologue de l'Assemblée méritent d'être complétés pour lui donner sa pleine efficacité.

Le député a aussi participé au mouvement d'ouverture de l'Assemblée nationale. Le site internet de l'Assemblée héberge l'ensemble des travaux en commission de délibération et de contrôle, le registre des représentants d'intérêts (de 2009 à 2017), la liste des bénéficiaires de la réserve parlementaire pour les exercices 2013 à 2017, ou encore la liste des assistants parlementaires depuis 2017.

Le député a également été confronté à l'application en 2017 de l'interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaire, par la loi organique du 14 février 2014. Le bilan de cette réforme s'avère positif dans la mesure où cette législation a eu un effet sur le renouvellement du personnel politique et une diminution du nombre de députés cumulant plusieurs mandats. En revanche, la suppression du « filet de sécurité » que représentait le second mandat pour le député sortant ou battu a plongé d'anciens députés dans la précarité. En effet, ni le statut actuel ni la loi organique ne prévoient de mesures d'accompagnement à l'issue du mandat. Il s'agirait donc de compléter le dispositif actuel par des mesures d'aides facilitant le retour à la vie professionnelle (bilan de compétences, aide au reclassement, accompagnement personnalisé, *etc*…). De la sorte, la mobilité entre le mandat et l'activité professionnelle serait améliorée et cela permettrait une meilleure représentativité sociale à l'Assemblée.

Enfin, le député a été de plus en plus contraint par l'Exécutif et le fait majoritaire. Sous l'ancienne législature, le nombre des questions écrites au Gouvernement a été plafonné. Depuis

BY-NC-ND

le 1er octobre 2015, en effet, il revient à la Conférence des Présidents de fixer, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal des questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante. Sous l'actuelle législature, on relève, d'une part, un renforcement de la discipline au sein du groupe majoritaire et, d'autre part, la réduction du temps parlementaire par la généralisation de la procédure accélérée. Ces trois illustrations tendent à démontrer une difficulté plus grande, pour le député de la majorité comme de l'opposition, à pouvoir exercer pleinement son mandat.

Au cours des prochains mois, le député sera au centre de nouvelles évolutions.

En premier lieu, les différents groupes de travail réunis dans le cadre du processus des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », initié par le Président de l'Assemblée François De Rugy, vont poursuivre leurs travaux. Les deux premiers rapports, de décembre 2017 et de juin 2018, ont déjà permis quelques avancées sur les sept thématiques ouvertes à la réflexion : le statut des députés et leurs moyens de travail ; les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires ; la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition ; les moyens de contrôle et d'évaluation ; le développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée nationale ; la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne ; l'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel. Aussi, on regrettera la décision prise par le nouveau Président de l'Assemblée, Richard Ferrand (LREM), et le Bureau[1437] de faire cesser leur activité à la fin de la session 2018-2019.

En second lieu, le Président de la République Emmanuel Macron a pris l'engagement d'une révision constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace. Annoncé à partir de janvier 2019, le projet de loi constitutionnelle (n° 911) entend réformer le travail parlementaire. À cette fin, il est prévu d'exiger un « lien direct » entre les amendements et le texte en discussion afin que le débat législatif se tienne sur le projet ou la proposition en discussion et non sur des éléments périphériques. Il s'agirait également de réduire les délais d'examen des textes en discussion et de modifier le calendrier parlementaire. Le texte entend enfin modifier la définition de l'ordre du jour des assemblées, en permettant au

1437 Décision du Bureau de l'Assemblée du 7 novembre 2018 (réformes de l'Assemblée nationale).

BY-NC-ND

Gouvernement d'y inscrire certains projets de loi jugés prioritaires dans les domaines économiques, sociaux ou environnementaux. Ce projet de loi s'accompagne d'un projet de loi organique (n° 977) portant réduction du nombre de parlementaires de 30 % et l'interdiction du cumul de plus de trois mandats consécutifs identiques, pour les parlementaires comme pour les fonctions exécutives locales. Par ailleurs, un projet de loi ordinaire (n° 976) prévoit d'élire 61 députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sur des listes nationales qui seront soumises au scrutin de l'ensemble du corps électoral.

Trois observations critiques peuvent être tirées de ce projet de réforme institutionnelle. D'abord, le projet de loi constitutionnelle s'inscrit dans la logique inverse de la révision de 2008 dans la mesure où il tend à rationaliser la procédure parlementaire « *pour répondre au besoin de réformes qu'éprouvent nos concitoyens* », et limiter le député dans son pouvoir d'initiative en exigeant un « lien direct » entre les amendements et le texte en discussion. Ensuite, la réduction du nombre de députés, au nom de l'efficacité et de l'amélioration de la qualité du travail législatif, apparaît comme démagogique et participe au discours antiparlementaire. Surtout, elle aura pour conséquence d'accroître la taille des circonscriptions et renforcera ainsi le sentiment d'éloignement des électeurs de leur député et la défiance envers lui. Pour finir, l'élection de députés à la proportionnelle créera des députés sans ancrage territorial, en manque de représentativité et du principe de réalité, et dont la légitimité sera remise en cause.

En tout état de cause, le projet de révision, tel que présenté en mai 2018 par Emmanuel Macron, conduit à une limitation des droits du député et à une rationalisation du Parlement au nom de l'efficacité. Or, l'efficacité d'une institution et de ses membres – si ce terme est seulement approprié pour une assemblée démocratique – ne devrait-elle pas au contraire se traduire par un renforcement de leurs attributions et de leurs moyens ? Il semble que l'on puisse répondre par l'affirmative. Une telle perspective permettrait au député de peser face à l'Exécutif et de moderniser son rôle.

LIMOGES, le 1er juin 2018.

Mis à jour le 19 novembre 2018.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Bibliographie

§ 1 – Traités et Manuels

-A-

AVRIL P., GICQUEL J. et GICQUEL J-É., *Droit parlementaire*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 5e éd., 2014.

-B-

BARTHÉLÉMY J et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, 1933.

BURDEAU G., *Traité de science politique*, LGDJ.

BURDEAU G., *Écrits de droit constitutionnel et de science politique*, Panthéon-Assas Paris II, coll. « Introuvables », 2011.

-C-

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Recueil Sirey, 1922.

CARRÉ DE MALBERG R., *La loi expression de la volonté générale*, Recueil Sirey, 1931.

-D-

DUGUIT L., *Manuel de droit constitutionnel*, A. Fontemoing, 1907.

DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Tome i, Fontemoing & Cie, 1911.

DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Tome ii, E. De Boccard, 2e éd., 1923.

-E-

ESMEIN A., *Cours élémentaire d'histoire du droit français...*, L. Larose & Forcel, 1892.

ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, 6e éd., 1914.

-F-

FAVOREU L., GAÏA P. et *alii*., *Droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis », 18e éd., 2016.

-G-

GICQUEL J., GICQUEL J.-É, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 31e éd., 2017.

-H-

HAMON F. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. « Manuel », 38e éd., 2017.

BY-NC-ND

HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 2e éd., 1929.

-L-

LAFERRIÈRE J., *Manuel de droit constitutionnel*, Domat Montchrestien, 2e éd., 1947.

-M-

MÉLIN-SOUCRAMANIEN F. et PACTET P., *Droit constitutionnel*, Sirey, coll. « Sirey Université », 35e éd., 2016.

-P-

PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Imprimeries Réunies, 1893.

POUDRA J. et PIERRE E., *Traité pratique de droit parlementaire*, Cerf et Fils, 1878.

PRÉLOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, coll. « Précis Dalloz », 3e éd., 1963.

-V-

VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, 1949.

VERPEAUX M., *Droit constitutionnel français*, PUF, coll. « Droit fondamental. Classiques », 2e éd., 2015.

§ 2 – Ouvrages généraux

Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises. Première série : 1787-1799. Tome xvi. Assemblée nationale constituante du 31 mai 1790 au 8 juillet 1790, Paul Dupont, 1883.

-A-

ABÉLÈS M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Odile Jacob, coll. « Poches Odile Jacob », 2001.

AVRIL P., *Les Français et leur Parlement*, Casterman, coll. « Politique. Histoire », 1972.

AVRIL P., *Le régime politique de la Ve République*, LGDJ, 4e éd., 1979.

-B-

BAGEHOT W., *La Constitution anglaise* (trad. de l'anglais par M. Gaulhiac), Germer Baillière, 1869.

BARTHÉLÉMY J., *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, V. Giard & E. Brière, 1912.

BARTHÉLÉMY J., *Démocratie et politique étrangère*, Félix Alcan, 1917.

BY-NC-ND

BARTHÉLÉMY J., *Le vote des femmes*, Félix Alcan, 1920.

BARTHÉLÉMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, 1934.

BARTHOU L., *Le Politique*, Hachette, coll. « Les caractères du temps », 1923.

BASTID P., *Les institutions politiques de la Monarchie Parlementaire française (1814-1848)*, Recueil Sirey, 1954.

BÉCANE J-C., COUDERC M., HÉRIN J-L., *La loi*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2e éd., 2010.

BENBASSA E. (sous la dir.), *Minorités visibles en politiques*, CNRS éditions, 2011.

BILLARD Y., *Le métier de la politique sous la IIIe République*, PUP, coll. « Études », 2003.

BIROSTE D., *Financement et transparence de la vie politique*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2015.

BLACHÈR P., *Le Parlement en France*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2012.

BODIN J., *Six Livres de la République*, Chez Jacques Du Puys, 1576.

BOELAERT J., MICHON S. et OLLION É., *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir éditions, 2017.

BOULLÉE A., *Histoire complète des États-généraux et autres assemblées représentatives de la France depuis 1302 jusqu'en 1626*, Tome i et ii, Langlois & Leclercq, 1845.

-C-

CAMBY J-P., FRAISSEIX P. et GICQUEL J., *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011.

CAMBY J-P. et SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Montchrestien, 2011.

CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, 2011.

CARNOT J., *Examen des lois des 17, 26 mai, 9 juin 1819, et 31 mars 1820, relatives à la répression des abus de la liberté de la presse*, Chez Nève, 1820.

CHANDERNAGOR A., *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, coll. « Idées », 1967.

CONNIL D., *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, 2016.

CONSTANT B., *De la doctrine politique qui peut réunir les partis en France*, Delaunay, 1816.

CONSTANTY H. et NOUZILLE V., *Députés sous influence. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Fayard, 2006.

CONTE A., *Les hommes ne sont pas des héros*, Julliard, 1959.

BY-NC-ND

COSTA O., *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, coll. « Institut d'Études européenne », Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

COURTY G, *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard, 2005.

-D-

DARIDAN M-L et LUNEAU A., *Lobbying. Les coulisses de l'influence en démocratie*, Pearson, coll. « Village mondial », 2012.

DAVET G. et LHOMME F., *"Un Président ne devrait pas dire ça...". Les secrets d'un quinquennat*, Stock, 2016.

Comte DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, Tome iii, Jules Rothschild, 1887.

DE GOUGES O., *Les Droits de la Femme. À la Reine*, 1791.

DE JOUVENEL R., *La République des camarades*, Bernard Grasset, 1914.

Baron DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Chez Mme Veuve Dabo, 1824.

Comtesse DE PANGE, *Comment j'ai vu 1900*, Bernard Grasset, 1975.

DEBRÉ M., FNSP CHEVS 1DE14 « Problème constitutionnel ».

DELAFOSSE J., *Psychologie du député*, Plon-Nourrit et C^{ie}, 1904.

DENQUIN J-M., *1958 : La genèse de la V^{e} République*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1988.

DEROSIER J-P. (sous la dir.), *L'opposition politique*, LexisNexis, coll. « Les Cahiers du ForInCIP », 2016.

DESJARDINS A., *Les Cahiers des États Généraux en 1789 et la législation criminelle*, A. Durand et Pedone-Daurel, 1883.

DUPIN A., *Réquisitoires, plaidoyers et discours de rentrée, prononcés par M. Dupin, Procureur général à la Cour de cassation*, Tome vi, Videcoq Père et Fils, 1842.

DUVERGER M., *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 16 », 1950.

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 1951.

DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 3^{e} éd., 1958.

DUVERGIER J-B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État de 1788 à 1824*, Tome i, A. Guyot et Scribe, 1824.

BY-NC-ND

-E-

Sir ESKINE MAY, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, Tome i, V. Giard & E. Brière, 1909.

-F-

FERSTEL L., *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Société Française d'Éditions d'Art-Louis Henry May, 1899.

FOYER J., *Le Député dans la société française*, Economica, coll. « Mieux connaître », 1991.

-G-

GERARD P., *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995.

GILIAUX P., *Droit(s) européen(s) à un procès équitable*, Bruylant, 2012.

GODIN J-B., *La République au travail et la réforme parlementaire*, Guillaumin, 1889.

GUIRAL P. et THUILLIER G., *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Hachette, coll. « La vie quotidienne », 1980.

-J-

JAN P., *Les assemblées parlementaires françaises*, La Documentation française, 2010.

-K-

KIMMEL A., *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991.

-L-

LAIR A-É., *Des Hautes Cours Politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Ernest Thorin, 1889.

LAQUIÈZE A., *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, PUF, coll. « Léviathan », 2002.

LE BÉGUEC G., *La République des avocats*, Armand Colin, coll. « L'Histoire au présent », 2003.

LE POURHIET A-M. (sous la dir.), *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008.

LIDDERDALE D.W.S., *Le Parlement français*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques », vol. 54, 1954.

LINDON R. et AMSON D., *La Haute Cour 1789-1987*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 1987.

BY-NC-ND

-M-

MASCLET J-C., *Un député pour quoi faire ?*, PUF, coll. « Droit d'aujourd'hui », 1982.

MASSELIN J., *Journal des États Généraux de France tenus à Tours en 1484 sous le règne de Charles VIII*, Impr. Royale, 1835.

MATTINA C., *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Les Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2016.

MAUS D., *Le Parlement sous la V^e^ République*, PUF, coll. « Que sais je ? », 2^e^ éd., 1988.

MAYER C-J., *Des États Généraux et autres assemblées nationales*, Tome vii, Chez Buisson, 1789.

MICHON S., *Les équipes parlementaires des eurodéputés. Entreprises politiques et rites d'institution*, Promoculture-Larcier, 2014.

MORABITO M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, LGDJ, coll. « Domat droit public », 14^e^ éd., 2016.

MORANGE J., *La liberté d'association en droit public français*, PUF, coll. « PULIM », 1977.

MORANGE J., *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2002.

MORANGE J., *La liberté d'expression*, Bruylant, 2009.

MUEL L., *Précis historique des Assemblées parlementaires et des Hautes Cours de Justice en France de 1789 à 1895, d'après les documents officiels*, Guillaumin-A. Pedone, 1896.

-N-

NÉANT H., *La politique en France (1815-2015)*, Hachette Supérieur, coll. « Carré histoire », 4^e^ éd., 2016.

-O-

OFFERLÉ M., *Les partis politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2012.

-P-

PFISTER T., *La République des fonctionnaires*, Albin Michel, 1988.

PICOT G., *Histoire des États Généraux*, Tome i à v, Hachette, 2^e^ éd. 1888.

PIONCHON S et DERVILLE G., *Les femmes et la politique*, PUG, coll. « Le Politique en plus », 2004.

Revue POUVOIRS
- *Le Parlement*, 1993, n° 64.
- *La responsabilité des Gouvernants*, 2000, n° 92.
- *L'opposition*, 2004, n° 108.

BY-NC-ND

- *Le contrôle parlementaire*, 2010, n° 134.
- *Le renouveau du Parlement*, 2013, n° 146.

PRÉLOT M., *Droit parlementaire français*, Les cours de droit IEP Paris 1957-1958.

-R-

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE, *Représentation proportionnelle entre vices et vertus*, n° 1076, 2015.

ROSANVALLON P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2001.

ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2002.

ROUSSEAU J-J., *Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, 1762.

ROZENBERG O. et THIERS E. (sous la dir.), *L'opposition parlementaire*, La Documentation française, coll. « Les études », 2013.

-S-

SÉNAC-SLAWINSKI R., *La parité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.

SIEYÈS E-J., *Qu'est ce que le Tiers état ?*, 1789.

-T-

TAFANI P., *Les Clientèles politiques en France*, Éditions du Rocher, 2003.

TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome I : Le souverain captif*, Flammarion, 1936.

TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome II : La profession parlementaire*, Flammarion, 1937.

TEINTURIER B., *"Plus rien à faire, Plus rien à foutre". La vraie crise de la démocratie*, Robert Laffont, 2017.

THIBAUDET A., *La République des professeurs*, Bernard Grasset, coll. « Les "Écrits" », 1927.

TUDESQ A-J., *Les grands notables en France (1840-1848). Étude historique d'une psychologie sociale*, Tome i, PUF, 1964.

TÜRK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011.

§ 3 – Ouvrages et documents spéciaux

A – Dictionnaires

ACADÉMIE FRANÇAISE, *Dictionnaire*, 9e éd. (version numérisée).

BÉLY L. (sous la dir.), *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Quadrige PUF, 2010.

BY-NC-ND

LITTRÉ É., *Dictionnaire de la langue française*, Tome ii, Gallimard Hachette, 1966.

SOBOUL A., *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Quadrige PUF, 2005.

B - Actes de colloque

ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires : 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel passé pour quel avenir ?*, Palais du Luxembourg, Sénat, 2006 [non publié ; disponible à la Bibliothèque du Sénat].

ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008.

ACTES DU COLLOQUE DE TOULOUSE, *Constitution et Responsabilité*, Université de Toulouse 1 Capitole, 5 et 6 octobre 2007, Montchrestien, coll. « Grands colloques », 2009.

ACTES DU 57e CONGRÈS DE LA CIHAE, *Assemblées et Parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, 6 au 9 septembre 2006, Assemblée nationale, 2010.

ACTES DU COLLOQUE, *L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État*, Assemblée nationale, 25 novembre 2016 [non publié].

ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Le droit interne des partis politiques*, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 30 septembre 2015, Mare & Martin, coll. « Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne », 2017.

ACTES DU COLLOQUE GEVIPAR, *Refaire la démocratie*, Assemblée Nationale, 6 et 7 octobre 2016 (à paraître).

C – Mémoires, témoignages, écrits et discours politiques

- *Mémoires et témoignages* -

ABOUT N., *Profession : député*, Flammarion, 1981.

BAUMEL L., *Quand le Parlement s'éveillera...*, Le Bord de l'Eau, 2015.

BLUM L., *La réforme gouvernementale*, Bernard Grasset, 1936.

BURON R., *Le plus beau des métiers*, Plon, 1963.

COPÉ J-F., *Un député, ça compte énormément !*, Albin Michel, 2009.

DE RUGY F., *À quoi peut bien servir un député écolo ?*, Les Petits Matins, 2012.

DOSIÈRE R., *Le métier d'élu local*, Seuil, 2014.

DOSIÈRE R., *Argent, morale, politique*, Seuil, 2017.

ÉVIN C., *À votre santé !*, Les Éditions de l'Atelier, 2006.

FOURRÉ J-P., *Député, et alors !!!*, Éditions de Matignon, 2016.

BY-NC-ND

GANTIER G., *Trente années au Palais Bourbon*, La Palatine, 2004.

JOBERT A., *Souvenirs d'un ex-parlementaire (1914-1919)*, Éditions Eugène Figuière, 1933.

MONTEBOURG A. et FRANÇOIS B., *La Constitution de la 6e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005.

ROLLAND H., *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, Albin Michel, 1990.

SAVY R., *Le crépuscule des socialistes en Haute-Vienne (1971-2016)*, Geste Éditions, 2016.

UN ANCIEN MINISTRE, *Tu seras député ou l'art d'être candidat*, Fayard, 1930.

URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *Manuel de survie à l'Assemblée national. L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012.

VIGNÉ D'OCTON P., *Les grands et les petits mystères du Palais Bourbon. Scènes vécues de la vie parlementaire*, Éditions Radot, 1928.

WAUQUIEZ L., *Un Huron à l'Assemblée nationale : petit manuel à l'attention de ceux qui veulent secouer la politique*, Éditions Privé, 2006.

YADE R., *Lettre à la jeunesse*, Bernard Grasset, 2010.

- *Articles en ligne de députés* -

AMIRSHAHI P., « Loi Travail : saisine du Conseil constitutionnel », 21 juillet 2016.

BESSE V., « Déni de démocratie, ça suffit ! », 18 juin 2015.

BESSE V., « Loi Macron adoptée : au cimetière des lois inutiles », 10 juillet 2015.

BRENIER M., « Mon parcours ».

CORNUT-GENTILLE F., « Questions écrites limitées : et si on reparlait des questions sans réponse ? », 18 septembre 2015.

DOSIÈRE R., « Enfant de l'Aisne », 24 mars 2007.

FROMANTIN J-C., « Temps de parole des députés non-inscrits : Jean-Christophe Fromantin écrit au Président Claude Bartolone pour plus d'équité », 10 juin 2016.

GARRIDO R., « La Constituante, la 6e République, et la clause de révocation », 20 mars 2012.

JUANICO R., « Indemnité représentative de frais de mandat des députés : le choix de la transparence », 19 août 2009.

MARÉCHAL-LE PEN M., « Portrait ».

MOREL-À-L'HUISSIER P., « Pierre Morel-À-L'Huissier demande la création d'un certificat obligatoire de régularité fiscale pour tous les parlementaires », 14 octobre 2014.

BY-NC-ND

POISSON J-F., « Loi Macron et 49-3 : la gauche passe de l'autorité à l'autoritarisme », 16 juin 2015.

TARDY L., « Questions écrites : un plafond pour limiter le travail des parlementaires ! », 24 juin 2015.

URVOAS J-J., « Un contrôle parlementaire ambitieux et inédit des mesures prises pendant l'état d'urgence », 2 décembre 2015.

- Discours et programmes politiques -

ACCOYER B., Communiqué de presse du Président de l'Assemblée nationale, 20 mai 2010.

ACCOYER B., Communiqué de presse du Président de l'Assemblée nationale, 22 juillet 2010.

BARTOLONE C., Lettre du Président de l'Assemblée nationale, 3 septembre 2014.

BARTOLONE C., Conférence de presse du Président de l'Assemblée nationale, 8 octobre 2014.

BAYROU F., Discours de clôture du 4e Forum de l'agenda 2012-2020, « Un nouveau contrat démocratique », à la Maison de la Chimie (Paris), 25 février 2012.

BEL J-P., *Pour une nouvelle République. Propositions de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007.

CHASSAIGNE A., Conférence de presse, 21 juillet 2015.

Général DE GAULLE, Discours de Bayeux, 16 juin 1946.

Général DE GAULLE, Discours d'Épinal, 28 septembre 1946.

DE RUGY F., Communiqué de presse du Président de l'Assemblée nationale, 29 novembre 2017.

DEBRÉ M., Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958.

FERRAND R., Conférence de presse - Liste des 428 investis aux élections législatives, 11 mai 2017.

FILLON F., Conférence de presse - Constitution du Groupe RUMP, 27 novembre 2012.

FILLON F., Conseil national "Les Républicains", Discours à la Maison de la Mutualité (Paris), 14 janvier 2017.

FILLON F. Conférence de presse - Transparence – Données financières, 6 février 2017.

FRONT NATIONAL, *Programme politique du Front National*, 2011.

GAMBETTA L., *Discours prononcé à Grenoble le 26 septembre 1872*, Ernest Leroux, 1872.

GROUPE UMP DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, Communiqué de presse - « L'UMP refuse avec fracas d'approuver le rapport parlementaire sur "l'affaire Cahuzac" », 9 octobre 2013.

BY-NC-ND

GUILLOTIN J-I., *Pétition des citoyens domiciliés à Paris du 8 décembre 1788*, Clousier, 1788.

HOLLANDE F., *Le Changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, 26 janvier 2012.

HOLLANDE F., Discours de clôture de la journée du 6 octobre, *in* ACTES DU COLLOQUE GEVIPAR, « Refaire la démocratie », Assemblée Nationale, 6 et 7 octobre 2016 (à paraître).

JAURÈS J., Discours d'Albi, 30 juillet 1903.

LE PEN M., *Mon projet pour la France et les Français*, 2012.

MACRON E., *Programme pour 2017.*

MACRON E., *Programme pour 2017, « Vie politique et vie publique »* [en ligne].

MACRON E., Conférence de presse - Construire une majorité de projet, 19 janvier 2017.

MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017.

POINCARÉ R., « Discours prononcé à Commercy, le 23 août 1896 », in *Questions et figures politiques*, Éditions Fasquelle, 1907.

ROMAN B., Lettre en date du 12 février 2013, en réponse à la lettre d'Axel Lemaire du 11 décembre 2012.

SARKOZY N., Discours de Bercy (Paris), 29 avril 2007.

SARKOZY N., Discours d'Épinal sur le rôle des institutions de la V^{e} République dans la stabilité de la démocratie française et la création d'un comité de réflexion pour les adapter aux exigences démocratiques du XXI^{e} siècle, 12 juillet 2007.

SARKOZY N., Discours de Marseille, 19 février 2012.

§ 4 – Thèses

-A-

AMELLER M., *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Thèse, Paris, LGDJ, 1964.

ARNITZ R., *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*, Thèse, Paris, Édouard Duchemin, 1917.

AROMATARIO S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Thèse, Lille II, LGDJ, 2006.

-B-

BEAUCHAMP L., *Les commissions d'enquêtes parlementaires*, Thèse, Poitiers, Impr. Y. Cadoret, 1901.

BY-NC-ND

BEAUVALLET W., *Profession : eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979-2004)*, Thèse, Strasbourg III, 2007.

BÉGOUIN P., *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse, Paris, Domat-Montchrestien – F. Loviton, 1931.

BEN YOUNES S., *Le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement*, Thèse, Aix-Marseille, 2016.

BILGER STREET H., *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, Thèse, Paris I, 2000.

BOIZART É., *Étude sur la Haute Cour de Justice, instituée par la Constitution de 1848*, Thèse, Paris, Bonvalon-Jouve, 1907.

BONNEFOY G., *La représentation proportionnelle*, Thèse, Paris, Marchal & Billard, 1902.

BONNOTTE C., *Recherche sur la notion d'immunité en droit constitutionnel français*, Thèse, Limoges, 2002.

BOTTINI F., *La protection des décideurs publics face au droit pénal*, Thèse, Le Havre, LGDJ, 2008.

BOUGLÉ MOALIC A-S., *« Vive la République quand même ! » Le suffrage des Françaises, aléas d'une idée républicaine 1848-1944*, Thèse, Caen, 2011.

BRUNET P., *Le concept de la représentation dans la théorie de l'État*, Thèse, Paris X, 1997.

-C-

CHARDON J-L., *La réforme électorale en France*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1910.

CHASTEL A., *De la Haute Cour de Justice suivant la législation et la Constitution françaises actuelles*, Thèse, Paris, V. Giard et E. Brière, 1909.

CHÉROT J-Y., *Le comportement parlementaire*, Thèse, Economica, coll. « Politique comparée », 1984.

CHEVALIER F., *Le sénateur français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la Seconde Chambre*, Thèse, LGDJ, 1998.

CHOMEL DE VARAGNES J., *Protection pénale des représentants des pouvoirs politiques*, Thèse, Lyon III, 1998.

-D-

DANIEL J., *Administration locale et clientélisme : le cas de la Martinique*, Thèse, Paris I, 1983.

Vicomte DE MASSOUGNES DES FONTAINES, *De l'immunité parlementaire et des autorisations de poursuites sous l'empire des diverses constitutions françaises depuis la charte de 1814 jusqu'aux lois constitutionnelles de 1875*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1900.

BY-NC-ND

DE MONTIS A., *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Thèse, Rennes I, Dalloz, 2016.

DE NANTOIS C., *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Thèse, Paris X, LGDJ, 2010.

DE POULPIQUET P., *Le suffrage de la femme en France*, Thèse, Caen, Arthur Rousseau, 1912.

DEBRÉ J-L., *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, Thèse, Paris II, LGDJ, 1974.

DEGOMMIER R., *Les enquêtes parlementaires*, Thèse, Paris, Typographie Morris Père et Fils, 1899.

DUBUC J., *La question et l'interpellation*, Thèse, Paris, A. Pedone, 1909.

-F-

FOURMONT A., *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse, Paris II, 2016.

FRAISSEIX P., *Le député français, élu local ou législateur ?*, Thèse, Paris II, 1991.

-G-

GOUGEON V., *Du vote des femmes*, Thèse, Rennes, Impr. Rennaise Caillot & Fils, 1907.

GUÉRIN-BARGUES C., *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Thèse, Paris II, LGDJ, 2011.

-H-

HAVAS N., *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la V^e^ République*, Thèse, Caen, Dalloz, 2012.

-J-

JAILLARDON É., *La suppléance parlementaire sous la 5^e^ République*, Thèse, Lyon II, 1976.

JAMIN G., *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Thèse, Paris, Impr. Henri Jouve, 1908.

JANICOT L., *Les droits des élus, membres des collectivités territoriales*, Thèse, Paris II, LGDJ, 2004.

-L-

LECLÉRE A., *Le vote des femmes en France. Les causes de l'attitude particulière à notre pays*, Thèse, Paris, M. Rivière, 1929.

BY-NC-ND

-M-

MARTIN É., *De l'immunité des discours, des opinions et des votes émis dans les assemblées*, Thèse, Paris, L. Boyer, 1902.

MASCLET J-C., *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Thèse, Paris I, LGDJ, 1979.

MICHON L., *Des enquêtes parlementaires. Études de législation comparée*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1890.

MIGNON-MARTINEZ C., *Les commissions d'enquête parlementaire sous la V^e République*, Thèse, Reims, 2002.

MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Thèse, Aix-Marseille, Dalloz, 2015.

MORLOT É., *De la capacité électorale*, Thèse, Paris, Impr. E. Capiomont et V. Renault, 1884.

MOURGUE P., *Les enquêtes parlementaires*, Thèse, Montpellier, Impr. Serre et Roumégous, 1903.

-P-

PETITJEAN T., *La représentation proportionnelle devant les chambres françaises. Étude d'histoire parlementaire et législative*, Thèse, Paris, Léon Tenin, 1915.

POYET C., *Le député prisonnier de sa circonscription : étude de la réactivité des parlementaires au prisme des contraintes institutionnelles et territoriales*, Thèse, Bordeaux, 2016.

-R-

REIGNIER D., *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Thèse, Lille II, 2011.

-S-

SARIPOLOS N., *La démocratie et l'élection proportionnelle. Étude historique, juridique et politique*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1899.

SOULIER G., *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Thèse, Lyon, LGDJ, 1966.

SQUARCIONI L., *La dépendance au parti des députés*, Thèse, Bordeaux, 2016.

STRICHER D., *La durée des mandats politiques. Approche institutionnelle et comparative*, Thèse, Nancy, 2015.

-T-

TARDY R., *Les récentes propositions de loi françaises tendant à l'établissement de la représentation proportionnelle*, Thèse, Paris, Impr. G. Vilette, 1907.

BY-NC-ND

TÜRK P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Thèse, Lille II, Dalloz, 2005.

§ 5 – Articles et chroniques

-A-

ANDOLFATTO D., « Les partis politiques et la représentation proportionnelle », *RPP*, n° 1076, 2015, p. 37.

AVRIL P., « Pouvoir et responsabilité », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau : Le Pouvoir*, LGDJ, 1977, p. 9.

AVRIL P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs* (114), 2005, p. 88.

AVRIL P., « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 9.

-B-

BALOGE M., « *Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des collaborateurs d'élus* », in *Dans l'ombre des élus : Une sociologie des collaborateurs* politiques, *Villeneuve* d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017.

BALLINGTON J., « Des Parlements sensibles au genre », *in* UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Le Parlement est-il ouvert aux femmes ? Évaluation*, Genève, UIP, 2010, p. 87.

BELLANGER E., « Le maire au XX^e siècle, ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Pouvoirs* (148), 2014, p. 15.

BELLOUBET N., « Les élus locaux confrontés à la désobéissance civile », *Pouvoirs* (155), 2015, p. 97.

BENBASSA E., « Introduction », *in* BENBASSA E. (sous la dir.), *Minorités visibles en politiques*, CNRS éditions, 2011, p. 7.

BENETTI J., « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 32.

BENETTI J., « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions*, n° 3, 2013, p. 374.

BERTHÉLEMY H., « Pour le vote des femmes », *RPP*, Tome cxi, 1922, p. 6.

BONNARD R., « Les immunités et discipline parlementaires à l'occasion des rapports des commissions », *RDP*, 1911, p. 558.

BRACONNIER S., « La confiance dans l'action publique en débat », *JCP G*, 2017, act. 787, p. 1346.

BY-NC-ND

BRAIBANT G., « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, p. 91.

BRAIBANT G., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs* (64), 1993, p. 43.

BURKE E., « Speech to the electors of Bristol. The 3rd of November 1774 », in *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, Little, Brown and Company, 3rd ed., vol. II, 1869, p. 89.

-C-

CALMES-BRUNET S., « Le temps du débat législatif », *CRDF*, n° 10, 2012, p. 81.

CARCASSONNE G., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs* (64), 1993, p. 35.

CARCASSONNE G., « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs* (108), 2004, p. 145.

CARNOT J., « Loi du 17 mai 1819 sur la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse, ou par tout autre moyen de publication », *in* CARNOT J., *Examen des lois des 17, 26 mai, 9 juin 1819, et 31 mars 1820, relatives à la répression des abus de la liberté de la presse*, Chez Nève, 1820, p. 1.

CAROLUS-BARRÉ L., « La Grande Ordonnance de Réformation de 1254 », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, vol. 117, n° 1, 1973. p. 181.

CHAMOUARD A. et FOGACCI F., « Les notables en République : introduction », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015, p. 1.

Vicomte COMBES DE LESTRADE, « Les enquêtes sous le régime parlementaire », *RPP*, Tome xv, 1898, p. 610.

-D-

DALLOZ ACTU ÉTUDIANT, « Focus sur... L'assistant parlementaire », 17 février 2012 [en ligne].

Marquis DE CONDORCET, « Sur l'admission des femmes au droit de cité », *Journal de la Société de 1789*, 3 juillet 1790.

DEBRÉ M., « Scrutin - partis - institutions », *Les Cahiers politiques*, n° 22, juillet 1946, p. 8.

DEBRÉ M., « La nouvelle Constitution », *RFSP*, vol. 9, n° 1, 1959, p. 7.

DEMICHEL F., « À parts égales : contribution au débat sur la parité », *Rec. Dalloz*, n° 12, 1996, p. 95.

DEROSIER J-P, « Urgence de crise ou crise de l'urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions*, n° 3, 2013, p. 368.

DESCHAMPS E., « L'état exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *RFAP,* 2012/3, n° 143, p. 831.

DOSIÈRE R., « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs* (134), 2010, p. 37.

BY-NC-ND

DOUTEAUD S., « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, 2011/3, n° 87, p. 515.

DREUILLE J-F., « Haute Cour », *Rép. Pén*., 2014, § 42, p. 12.

DUBOIS DE CARRATIER L., « Le Conseil d'État français, son œuvre législative et le "régime d'assemblée" (1875-1958) », *in* ACTES DU 57e CONGRÈS DE LA CIHAE, *Assemblées et Parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, Assemblée nationale, 2010, p. 1223.

DUVERGER M., « L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », *in* DUVERGER M., *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 16 », 1950, p. 11.

DUVERGER M., « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation », *in* COTTERET J-C., ÉMERI C. et LALUMIÈRE P., *Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 107 », 1960, p. I.

-E-

ESCARRAS J-C., « La notion de mandat parlementaire à travers le courrier d'un député », *in* ESCARRAS J-C., PINI R. et IMPERIALI C., *Courrier parlementaire et fonction parlementaire*, PUF, coll. « Travaux et mémoires de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence », 1971, p. 7.

-F-

FILLON F., « La carrière et les parcours professionnels », *in* ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires : 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel passé pour quel avenir ?*, Palais du Luxembourg, Sénat, 2006, p. 59.

FONDATION POUR LA RECHERCHE SUR LES ADMINISTRATIONS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES – *iFRAP*
- « Assemblée nationale : la mandature de la transparence ? », Société civile n° 125, juin 2012.
- « Parlement : le secteur public sur-représenté », 16 avril 2014.
- « L'analyse socio-professionnelle des élus nationaux », 28 avril 2015.

FRANÇOIS A. et WEILL L., « Le cumul de mandats locaux affecte-t-il l'activité des députés français ? », *Revue économique*, 2014, vol. 65, n° 6, p. 881.

FRÉTEL J., « Portrait et sociologie des assistants parlementaires », *in* ACTES DU COLLOQUE, *Assistants parlementaires : 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel passé pour quel avenir ?*, Palais du Luxembourg, Sénat, 2006, p. 17.

-G-

GABORIAUX C., « Fonder la République sur les "nouvelles couches sociales" (Gambetta) : description du monde social et préférences institutionnelles dans la France des années 1870 », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015, p. 12.

BY-NC-ND

GARRIGOU A., « Vivre de la politique. Les ″quinze mille″, le mandat et le métier », *Politix*, n° 20, 1992, pp. 7-34.

GARRIGUES J., « Les groupes parlementaires aux origines de la III^e^ République », *Parlement[s]. Histoire et politique*, n° 0, « Faut-il tourner le dos à la politique ? », 2003 [en ligne].

GENTY M., « Démocratie directe », in *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Quadrige PUF, 2005, p. 340.

GICQUEL J-É., « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *JCP G* 2015, doctr. 137, p. 206.

GICQUEL J-É., « La codification de pratiques parlementaires et la modification du règlement de l'Assemblée nationale par la résolution du 11 octobre 2017 », *JCP G* 2017, note 1288, p. 2217.

GUAY M., « Le dilemme du parlementaire. La discipline de parti, la représentation des électeurs et les convictions personnelles », *Revue Parlementaire Canadienne*, vol. 25, n° 1, 2002, p. 7.

-H-

HÉRIN J-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 57.

HERMENS F. A., « L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire », *RPP*, Tome clxiii, 1935, p. 429.

HOUILLON P., « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs* (134), 2010, p. 59.

-J-

JAN P., « Justice, séparation des pouvoirs et élections », *Droitpublic.net*, 24 février 2017.

JAUME L., « Représentation », in *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Quadrige PUF, 2010, p. 1081.

JOANA J., « L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIX^e^ siècle », *Politix*, n° 35, 1996, p. 23.

-K-

KERLÉO J-F., « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, 2014, p. 507.

KERROUCHE É., « Usages et usagers de la permanence du député », *RFSP*, vol. 59, n°3, 2009, p. 429.

KESLASSY É., « De la place des minorités visibles dans le champ politique français », *in* BENBASSA E. (sous la dir.), *Minorités visibles en politiques*, CNRS éditions, 2011, p. 109.

BY-NC-ND

KROLIK C., « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, 2014, p. 345.

-L-

LANCELOT M-T., « Le courrier d'un parlementaire », *RFSP*, 1962, p. 426.

LE BÉGUEC G., « La représentation proportionnelle : 100 ans de controverses », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 9, 1986, p. 67.

LE BÉGUEC G., « Les premiers pas de la République des énarques », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, n° 71, juin 1998, p. 8.

LEVADE A., « La représentation de l'opposition », *in* LE POURHIET A-M, et *alii*, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, p. 39.

LEVADE A., « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », *in* ROZENBERG O. et THIERS E. (sous la dir.), *L'opposition parlementaire*, La Documentation française, coll. « Les études », 2013, p. 107.

LEVADE A., « La procédure de destitution du Président de la République enfin applicable... ou presque », *JCP G*, 2014, act. 1299, p. 2305.

LIGNEAU P., « La suppléance parlementaire », *RDP*, 1970, p. 109.

-M-

MARTY T., « La production doctorale de la doctrine juridique : division du travail académique et politisation des thèses en droit sur les modes de scrutin (1885-1923) », *RHSH,* 2011/2 (n° 25), p. 265.

MATHIEU B., « Un Président est-il responsable du fait de dire ce qu'il ne devrait pas dire ? », *JCP G* 2016, act. 1233, p. 2118.

MATTSON I. & STRØM K., « Parliamentary Committees », *in* Herbert Döring, *Parliaments and Majority rule in Western Europe*, Campus Verlag, 1995, p. 249.

MAUS D., « Les énarques au Gouvernement et au Parlement », *Pouvoirs* (49), 1989, p. 147.

MILLAUD A. (dit LABRUYÈRE), « Membre de la Commission », *in* MILLAUD A., *Physiologies parisiennes*, La Librairie Illustrée, 1886, p. 259.

MORANGE J., « La protection constitutionnelle et civile de la liberté d'expression », *RIDC*, n° 2, 1990, p. 787.

MORANGE J., « Le statut du discours politique (Le droit français à l'épreuve du droit européen) », in *Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Dalloz, 2002, p. 407.

-N-

NABLI B., « Fondements de la ″moralisation-judiciarisation″ de la vie politique », *Pouvoirs* (154), 2015, p. 151.

BY-NC-ND

-P-

PALGRAVE R., « La Chambre des Communes. Origine et transformations de quelques usages parlementaires », *Revue d'Adm.*, Tome ii, août 1878, p. 530.

PINI R., « Essais d'analyse sur la fonction parlementaire à travers le courrier d'un parlementaire de la 5e République », *in* ESCARRAS J-C., PINI R. et IMPERIALI C., *Courrier parlementaire et fonction parlementaire*, PUF, coll. « Travaux et mémoires de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-en-Provence », 1971, p. 89.

PORTELLI H., « Le temps parlementaire », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 71.

-R-

REVUE DE DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER, Dossier spécial : Le Sang contaminé, 1999, p. 313.

ROMAGNAN B., « À quoi servent les frondeurs ? », *Regards*, n° 44, octobre 2014, p. 8.

RUDELLE O., « Le vote des femmes et la fin de "l'exception française" », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 42, 1994, p. 52.

-S-

SAUVÉ J-M., « Conclusion », *in* ACTES DU COLLOQUE, *L'Assemblée nationale et les avis du Conseil d'État*, Assemblée nationale, 25 novembre 2016 [en ligne].

SAWICKI F. et LECOMTE D., « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la Ve République : le cas du parti socialiste », *in* ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Le droit interne des partis politiques*, Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 30 septembre 2015, Mare & Martin, coll. « Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne », 2017, p. 107.

SCHOETTL J-É., « De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite *des collaborateurs parlementaires de François Fillon* », *LPA*, 2017, n° 32, p. 4.

La SEMAINE JURIDIQUE
- « Entretien avec Claude Bartolone », *JCP G* 2014, act. 1169, p. 2062.
- « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *JCP G* 2017, act. 786, p. 1344.

SLAMA A-G., « Contre la discrimination positive. La liberté insupportable », *Pouvoirs* (111), 2004, p. 133.

SOULEZ LARIVIÈRE D., « La Cour de Justice de la République et l'affaire du Sang contaminé », *Pouvoirs* (92), 2000, p. 91.

-T-

TAFANI P., « Du clientélisme politique », *Revue du MAUSS*, n° 25, 2005, p. 259.

TOUZEIL-DIVINA M., « Une dévalorisation parlementaire continue ! : à propos du droit parlementaire prétendument revalorisé », *Politeia*, 2010, n° 18, p. 65.

BY-NC-ND

TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA*, 2008, n° 254, p. 71.

TÜRK P., « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *in* CAMBY J-P., FRAISSEIX P. et GICQUEL J., *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 203.

-U-

URVOAS J-J., « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 21.

-V-

VANDENDRIESSCHE X., « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G* 2008, I, 174, p. 40.

VIALA A., « La représentation par les partis politiques », *in* LE POURHIET A-M. (sous la dir.) *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, p. 53.

VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009, n° 77, p. 153.

VIDAL-NAQUET A., « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs* (146), 2013, p. 133.

-W-

WARSMANN J-L., « La qualité de la loi en débat », *Constitutions*, n ° 2, 2010, p. 195.

§ 6 – Documents officiels

A – Textes législatifs et réglementaires

- Lois -

Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852.

Sénatus-Consulte du 4 juin 1858 relatif à la compétence de la Haute Cour de Justice, in *Sirey* 1858.III.169.

– –

Loi constit. n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, *JORF* du 5 août 1995, p. 11744.

Loi constit. n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution, *JORF* du 24 février 2007, p. 3354.

BY-NC-ND

Loi constit. n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e^ République, *JORF* du 24 juillet 2008, p. 11890.

– –

Loi org. du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, *JORF* du 31 décembre 1875, p. 10937.

Loi org. n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, *JORF* du 12 mars 1988, p. 3288.

Loi org. n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, *JORF* du 24 novembre 1993, p. 16168.

Loi org. n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* du 30 mars 2011, p. 5497

Loi org. n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, *JORF* du 19 avril 2011, p. 6826.

Loi org. n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16824.

Loi org. n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *JORF* du 16 février 2014, p. 2703.

Loi org. n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, *JORF* du 11 août 2016, texte n° 1.

Loi org. n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique**,** *JORF* n°0217 du 16 septembre 2017, texte n° 1.

– –

Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, *JORF* du 30 juillet 1881, p. 4201.

Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, *JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205.

Loi modifiant le deuxième paragraphe de l'art. 17 de la loi organique du 30 novembre 1875, *JORF* du 24 novembre 1906, p. 7809.

Loi du 4 février 1938 tendant à affecter l'indemnité législative fixée par la loi du 23 novembre 1906 d'un coefficient tenant compte de l'élévation du coût de la vie, *JORF* du 5 février 1938, p. 1466.

Loi n° 48-686 du 19 avril 1948 modifiant l'ordonnance du 18 novembre 1944 instituant la Haute Cour de Justice, *JORF* du 20 avril 1948, p. 3870.

Loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 modifiant et complétant le code électoral, *JORF* du 30 décembre 1966, p. 11684.

BY-NC-ND

Loi n° 76-665 du 19 juillet 1976 modifiant certaines dispositions du code électoral et du code de l'administration communale, *JORF* du 20 juillet 1976, p. 4324.

Loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992, *JORF* du 4 janvier 1993, p. 176.

Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *JORF* du 7 juin 2000, p. 8560.

Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *JORF* du 31 octobre 2007, p. 17891.

Loi n° 2008-1187 du 14 novembre 2008 relative au statut des témoins devant les commissions d'enquête parlementaires, *JORF* du 18 novembre 2008, p. 17561.

Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, *JORF* du 16 juin 2009, p. 9784.

Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* du 30 mars 2011, p. 5504.

Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, *JORF* du 3 août 2013, p. 13258.

Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16829.

Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, *JORF* du 5 août 2014, p. 12949.

Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777.

Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, *JORF* du 21 novembre 2015, p. 21665.

Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, *JORF* du 22 juillet 2016, texte n° 2.

Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, *JORF* du 10 décembre 2016, texte n° 2.

Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (1), *JORF* du 30 décembre 2016, texte n° 1.

BY-NC-ND

- Ordonnances -

Ord. de réformation du royaume, décembre 1254.

Ord. d'Orléans pour la taxe des députés aux élections provinciales et aux États, 30 janvier 1561.

Ord. du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, p. 325.

Ord. n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires a déléguer leur droit de vote, *JORF* du 9 novembre 1958, p. 10128.

Ord. n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *JORF* du 18 novembre 1958, p. 10335.

Ord. n° 58-1270 du 2 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, *JORF* du 23 décembre 1958, p. 11551.

Ord. n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, *JORF* du 14 décembre 1958, p. 11247.

Ord. n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, *JORF* du 3 janvier 1959, p. 179.

- Décret -

Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, *JORF* du 18 décembre 1999, p. 18875.

- Circulaire -

Circulaire du 11 avril 2016 relative aux modalités de gestion des subventions pour travaux divers d'intérêt local accordées au programme 122 - action 01 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », NOR INT K1607224J.

- Arrêté -

Arrêté du 28 mai 2014 fixant les modalités de consultation par les électeurs des éléments des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement définis à l'article LO. 135-2 du code électoral, *JORF* du 5 juin 2014, p. 9454.

B – Projets et propositions de loi

- Projets de loi -

Projet de loi constit. relatif à l'équilibre des finances publiques, 13e Lég., n° 3253, *Ass. Nat.*, 16 mars 2011.

Projet de loi constit. relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement, 14e Lég., n° 816, *Ass. Nat.*, 14 mars 2013.

BY-NC-ND

Projet de loi constit. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 911, *Ass. Nat.*, 9 mai 2018.

– –

Projet de loi org. limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives, 11e Lég., n° 827, *Ass. Nat*., 8 avril 1998.

Projet de loi org. interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 14e Lég., n° 885, *Ass. Nat*., 3 avril 2013.

Projet de loi org. pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 977, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

– –

Projet de loi relatif au secteur de l'énergie, 12e Lég., n° 3201, *Ass. Nat*., 28 juin 2006.

Projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, 14e Lég., n° 344, *Ass. Nat.*, 7 novembre 2012.

Projet de loi de finances pour 2017, 14e Lég., n° 4061, *Ass. Nat*., 28 septembre 2016.

Projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, n° 581, *Sénat*, 14 juin 2017.

Projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15e Lég., n° 976, *Ass. Nat*., 23 mai 2018.

- Propositions de loi -

Prop. de loi constit. tendant à modifier les articles 45 et 46 de la Constitution, 5e Lég., n° 2276, *Ass. Nat*., 11 mai 1976.

Prop. de loi constit. tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative, n° 179, *Sénat*, 30 janvier 1990.

Prop. de loi constit. modifiant l'art. 26 C° et tendant à supprimer l'inviolabilité dont bénéficient les membres du Parlement, 10e Lég., n° 324, *Ass. Nat*., 9 juin 1993.

Prop. de loi constit. tendant à supprimer l'immunité judiciaire dont jouisse les parlementaires, 10e Lég., n° 858, *Ass. Nat*., 16 décembre 1993.

Prop. de loi constit. modifiant l'art. 26 C° relatif à l'immunité parlementaire, 10e Lég., n° 1022, *Ass. Nat*., 28 février 1994.

Prop. de loi constit. portant abrogation de l'article 40 de la Constitution, n° 569, *Sénat*, 29 mai 2012.

Prop. de loi constit. visant à supprimer le Conseil économique, social et environnemental, 14e Lég., n° 772, *Ass. Nat*., 1er mars 2013.

Prop. de loi constit. tendant à favoriser une égale répartition des âges sur les listes électorales, n° 823, *Sénat*, 5 septembre 2016.

BY-NC-ND

Prop. de loi constit. visant à supprimer le Conseil économique, social et environnemental, 14e Lég., n° 4489, *Ass. Nat.*, 15 février 2017.

– –

Prop de loi org. tendant à instituer une limite d'âge pour être candidat aux élections législatives, sénatoriales ou présidentielles, 10e Lég., n° 791, *Ass. Nat.*, 3 décembre 1993.

Prop. de loi org. tendant à compléter les dispositions du code électoral et à instaurer une limite d'âge pour être candidat aux mandats de députés, sénateurs et Président de la République, 10e Lég., n° 138, *Ass. Nat*., 19 avril 1994.

Prop. de loi org. visant à fixer un âge maximal pour se porter candidat aux mandats de député et de sénateur, 13e Lég., n° 1979, *Ass. Nat*., 14 octobre 2009.

Prop. de loi org. relative à l'impartialité des magistrats, 14e Lég., n° 1922, *Ass. Nat.*, 5 mai 2014.

Prop. de loi org. renforçant les sanctions en cas de fraude fiscale commise par un parlementaire, n° 12, *Sénat*, 10 octobre 2014.

Prop. de loi org. visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, n° 45, *Sénat*, 18 octobre 2016.

Prop. de loi org. visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 14e Lég., n° 4291, *Ass. Nat.*, 7 décembre 2016.

Prop. de loi org. de moralisation de la vie politique, 14e Lég., n° 4649, *Ass. Nat*., 22 mai 2017.

– –

Prop. de loi relative à l'immunité parlementaire, 9e Lég., n° 610, *Ass. Nat.*, 18 avril 1989.

Prop. de loi tendant à établir une limite d'âge maximum pour être candidat aux élections nationales et locales, 9e Lég., n° 2515, *Ass. Nat.*, 19 décembre 1991.

Prop de loi tendant à instituer une limite d'âge pour être candidat à un mandat électif, 10e Lég., n° 808, *Ass. Nat.*, 7 décembre 1993.

Prop. de loi tendant à instaurer une véritable parité entre les hommes et les femmes dans la vie politique, 11e Lég., n° 1850, *Ass. Nat*., 13 octobre 1999.

Prop. de loi visant à interdire la détention des chiens d'attaque et à renforcer les règles relatives à celle des chiens de garde et de défense, 13e Lég., n° 211, *Ass. Nat*., 27 septembre 2007.

Prop. de loi renforçant les sanctions et les peines pénales pour le vol de truffes, 14e Lég., n° 1260, *Ass. Nat.*, 16 juillet 2013.

Prop. de loi visant à la création d'une certificat obligatoire de régularité fiscale pour tous les parlementaires, 14e Lég., n° 2315, *Ass. Nat.*, 22 octobre 2014.

Prop. de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, 14e Lég., n° 2512, *Ass. Nat*., 21 janvier 2015.

BY-NC-ND

Prop. de loi visant à rendre obligatoire la participation au vote, 14e Lég., n° 2661, *Ass. Nat*., 18 mars 2015.

Prop. de loi visant à supprimer les subventions octroyées par les parlementaires, dites réserves parlementaires, 14e Lég., n° 2827, *Ass. Nat.*, 1er juin 2015.

Prop. de loi visant à diminuer le nombre de conseillers régionaux et à instaurer des indemnités égales entre conseillers régionaux, 14e Lég., n° 2955, *Ass. Nat*., 8 juillet 2015.

Prop. de loi visant à améliorer la représentation des Français en instaurant l'élection des députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, 14e Lég., n° 2959, *Ass. Nat.*, 8 juillet 2015.

Prop. de loi visant à supprimer les freins au développement des entreprises posés depuis 2012 14e Lég., n° 3030, *Ass. Nat*., 22 juillet 2015.

Prop. de loi tendant à la clarification démocratique des scrutins majoritaires à deux tours, n° 548, *Sénat*, 25 avril 2016.

Prop. de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, n° 45, *Sénat*, 18 octobre 2016.

Prop. de loi visant à rendre impossible le dépôt de candidature à une élection à toute personne n'étant pas en règle avec l'administration fiscale, 14e Lég., n° 4633, *Ass. Nat*., 10 mai 2017.

- Propositions de résolution -

Prop. de résolution tendant à la modification de certains articles du règlement de la Chambre des députés, 9e Lég., 1907, Annexe n° 973, *Doc. parl. Ch. Dép.*, 23 mai 1907.

Prop. de résolution tendant à modifier les art. 16, 21, 48 et 70 du règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci un art. 42 *bis* et un art. 56 *bis* A, n° 195, *Sénat*, 20 mars 1990.

Prop. de résolution tendant à modifier le règlement de l'assemblée nationale, 14e Lég., n° 2273, *Ass. Nat.*, 14 octobre 2014.

Prop. de résolution visant à réunir la Haute Cour, 14e Lég., n° 4213, *Ass. Nat*., 10 novembre 2016.

C – Rapports, études, avis et documents de travail parlementaires

Règlement de l'Assemblée nationale, édition février 2018.

Règlement du Sénat et Instruction générale du Bureau, mise à jour du 1er juillet 2017.

ANTICOR, Pour l'exemplarité de la vie publique, Note à la HATVP, 30 octobre 2014.

BARRÈRE B., « Opinion de M. Barrère, député du département des Hautes-Pyrénées, dans la séance du 19 mai 1791, sur la réélection illimitée des Membres des Législatures », in *Procès Verbal de l'Assemblée Nationale*, Tome lvi, n° 655, Chez Baudouin, 1791.

BY-NC-ND

BARTHE F., Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte relatif à la compétence de la Haute Cour, *Sénat*, 4 juin 1858.

BEETHAM D., *Parlements et démocratie au 21e siècle : guide des bonnes pratiques*, Genève, Union Interparlementaire, 2006.

BÉRENGER A., Rapport de la Commission d'accusation des ministres de Charles X signataires des ordonnances du 25 juillet 1830, *Ch. Dép*., 23 septembre 1830.

BERNARD C. et JOURDAIN-MENNINGER D., *Pourquoi il faut en finir avec le cumul,* Fondation Jean Jaurès, coll. « Les Essais », 2009.

BORGEL C., Rapport sur le projet de loi organique (n° 885) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le projet de loi (n° 886) interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au parlement européen, 14e Lég., n° 1173 et 1174, *Ass. Nat*., 26 juin 2013.

BRAUN-PIVET Y., Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (n° 169), 15e Lég., n° 259, *Ass. Nat*., 4 octobre 2017.

BROUARD S., Élections législatives 2017 : un renouvellement parlementaire inédit depuis 1958, Note ENEF 40, *Sciences Po CEVIPOF*, juin 2017.

BUISSON F., Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel chargée d'examiner la proposition de loi tendant à accorder le droit de vote aux femmes dans les élections aux Conseils municipaux, aux Conseils d'arrondissement et aux Conseils généraux, 10e Lég., n° 31, *Ch. Dép.*, 1910.

CHRÉTIEN A., Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061). Annexe n° 39 : Régimes sociaux et de retraite. Pensions, 14e Lég., n° 4125, *Ass. Nat*., 13 octobre 2016.

CLAEYS A., Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement, 14e Lég., n° 1408, *Ass. Nat.*, 8 octobre 2013.

COMITÉ CONSULTATIF POUR UNE RÉVISION DE LA CONSTITUTION (« COMITÉ VEDEL »), *Propositions pour une révision de la Constitution*, La Documentation française, 1993.

COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS (« COMITÉ BALLADUR »)
- *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française, 2007.
- *La réforme constitutionnelle deux ans après*, La Documentation française, 2010.

COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LE STATUT PÉNAL DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (« COMMISSION AVRIL »), Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République, 12 décembre 2002, *JORF* du 13 décembre 2002, p. 20633.

BY-NC-ND

COMMISSION DE RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN POUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS, (« COMMISSION VEDEL »), Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés, février 1993.

COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE (« COMMISSION JOSPIN »), *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation française, 2012.

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (« CNCDH »), Avis sur la probité de la vie publique, 27 juin 2013.

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNES ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (« CNCCFP »), Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2012, *JORF* du 22 janvier 2014, p. 1182.

CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2018*, La Documentation française, 2018, n° 69.

CONSEIL DE L'EUROPE, COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (« COMMISSION DE VENISE »), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique, Étude n° 497/2008, CDL-AD(2010)025, 15-16 octobre 2010.

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, Apprentissage de la citoyenneté dans l'école française : un engagement fort dans les instructions officielles, une réalité de terrain en décalage, janvier 2015.

COUTELLE C., Rapport d'information au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la place des femmes en politique, 14e Lég., n° 3991, *Ass. Nat*., 20 juillet 2016.

DAILLY E., HAENEL H. et JOLIBOIS C., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, sur le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X, n° 316, *Sénat*, 19 mai 1993.

Comte DE BASTARD D'ESTANG, Rapport fait à la Cour par M. le Comte De Bastard, l'un des commissaires chargés de l'instruction du procès des ministres accusés par la Chambre des députés, *Cour des Pairs*, 29 novembre 1830

DE RAINCOURT H., ALLOUCHE G. et LARCHER G., Rapport sur les propositions de réformes du fonctionnement du Sénat, *Sénat*, 30 janvier 1990.

DÉFENSEUR DES DROITS, Avis n° 15-08, 24 avril 2015.

DÉONTOLOGUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
- GICQUEL J., *Rapport du Déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, 28 juin 2012.
- LENOIR N., *Rapport public annuel*, La Documentation française, 20 novembre 2013.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Rapport public annuel – Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, La Documentation française, 17 juin 2015.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Rapport public annuel – La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, La Documentation française, 30 novembre 2016.

BY-NC-ND

- ROBLOT-TROIZIER A., *Avis sur le projet d'arrêté de Bureau de l'Assemblée nationale relatif au frais de mandat*, 28 novembre 2017 [document inédit, non publié].

DOUCET P. et GOSSELIN P., Rapport d'information sur le Statut de l'élu, 14e Lég., n° 1161, *Ass. Nat*., 19 juin 2013.

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE (« FONDAPOL »), *12 idées pour 2012*, Fondapol, décembre 2011.

GÉNISSON C., *Rapport de OPFH à M. le Premier Ministre – La parité entre les femmes et les hommes : une avancée décisive pour la démocratie*, La Documentation française, mars 2002.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie*, Assemblée nationale, octobre 2015.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LEURS MOYENS DE TRAVAIL, *Rapport – Première conférence des réformes*, Assemblée nationale, décembre 2017.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL A L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES, *Rapport – Première conférence des réformes*, Assemblée nationale, décembre 2017.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET L'ORGANISATION PARLEMENTAIRE, *Rapport – Première conférence des réformes*, Assemblée nationale, décembre 2017.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION, *Rapport – Première conférence des réformes*, Assemblée nationale, décembre 2017.

HAUT CONSEIL À L'ÉGALITÉ (HCE)
- Étude genrée sur le cumul des mandats des parlementaires, Étude n° 2013-0329-PAR-001, mars 2013.
- Avis sur les projets de loi organique n° 885 et ordinaire n° 886 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député, de sénateur et de représentant au Parlement européen, Avis n° 2013-0613-PAR005, 13 juin 2013.
- « Parité des candidatures aux élections législatives de 2017 : une quasi-stagnation en dépit du renforcement des contraintes légales », *HCE*, 23 mai 2017.

HAUTE AUTORITÉ ÉTHIQUE (PARTI SOCIALISTE), Avis concernant la motion de censure, 13 juin 2016.

HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE (HATVP)
- *Renouer la confiance publique – Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La Documentation française, 2015.
- Guide du déclarant, octobre 2016.

HYEST J-J., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi

BY-NC-ND

constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République, n° 387, *Sénat*, 11 juin 2008.

INSTITUT JACQUES DELORS, *La législation nationale d'origine communautaire : briser le mythe des 80 %*, Les Brefs – Notre Europe n° 13, mai 2009.

INSTITUT MONTAIGNE
- *Comment améliorer le travail parlementaire*, janvier 2002.
- *Député : un job à plein temps*, décembre 2006.

LE FUR M., Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le Projet de loi de finances *p*our 2015 (n° 2234). Annexe n° 36 du Projet de loi de finances pour 2015, 14e Lég., n° 2260, *Ass. Nat.*, 9 octobre 2014.

MARIN L., Rapport fait au nom de la commission du règlement chargée d'examiner la proposition de résolution de Francis De Pressencé tendant à la modification de certains articles du règlement de la Chambre des députés, 9e Lég., 1909, Annexe n° 2486, *Doc. parl. Ch. Dép.*, 17 mai 1909.

MAZEAUD P., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 2120) portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, 10e Lég., n° 2138, *Ass. Nat*., 5 juillet 1995.

MÉHAIGNERIE P., Rapport d'information sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale, 12e Lég., n° 3247, *Ass. Nat*., 5 juillet 2006.

NABLI G. et NAVES M-C., *Rapport de France Stratégie – Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes*, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 22 juin 2015.

OBSERVATOIRE DE LA PARITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (OPFH)
- *Parité : une progression timide et inégalement partagée*, Tome i, juillet 2012.
- *Parité : une culture à développer*, Tome ii, juillet 2012.

PREMIER MINISTRE, Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *JORF* du 25 octobre 2015, p. 19871.

RESSOT C., Rapport du HCE – Parité en politique : entre progrès et stagnations. Évaluation de la mise en œuvre des lois dites de parité dans le cadre des élections de 2014 : municipales et communautaires, européennes, sénatoriales, Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *HCE*, 26 février 2015.

ROUBAN L., Les électorats politiques. Les députés de 2012 : quelle diversité ?, Note de recherche n° 8, *CEVIPOF*, juillet 2012.

ROUBAN L., Le profil des candidats investis par La République en Marche : un renouveau limité, Note ENEF 39, *Sciences Po CEVIPOF*, juin 2017.

ROUBAN L., L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation, La Note # 43, vague 16, *Science Po CEVIPOF*, juillet 2017.

BY-NC-ND

SUEUR J-P., Avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, Tome xi : « Pouvoirs publics », *Sénat*, 23 novembre 2017.

UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Le Parlement est-il ouvert aux femmes ? Évaluation*, Genève, UIP, 2010.

URVOAS J-J., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n° 1004) et le projet de loi (n °1005), relatif à la transparence de la vie publique, 14e Lég., n° 1108 et n° 1109, *Ass. Nat.*, 5 juin 2013.

URVOAS J-J., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la Proposition de résolution (n° 2273) de Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, 14e Lég., n° 2381, *Ass. Nat.*, 20 novembre 2014.

WARSMANN J-L., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la Ve République, 13e Lég., n° 892, *Ass. Nat*., 15 mai 2008.

ZIMMERMANN M-J., Rapport de l'OPFH à M. le Premier Ministre – Élections à venir : faire vivre la parité, *OPFH*, décembre 2003.

- Décisions du Bureau de l'Assemblée nationale -

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 9 juillet 2009 (représentants d'intérêts).

Décision du Bureau de l'Assemblée du 27 février 2013 (conclusions du groupe de travail sur les représentants d'intérêts).

Décision du Bureau de l'Assemblée du 26 juin 2013 (suivi des conclusions du groupe de travail sur le lobbying à l'Assemblée nationale).

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 12 novembre 2014 (questions diverses).

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 18 février 2015 (cadre d'utilisation de l'IRFM).

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 27 janvier 2016 (actualisation du code de déontologie).

Décision du Bureau de l'Assemblée du 7 novembre 2018 (réformes de l'Assemblée nationale).

D – Séances à l'Assemblée nationale et au Sénat

- Séances publiques -

Ass. Nat., 1ère séance du 10 juillet 1995.

Ass. Nat., 2e séance du 11 juillet 1995.

Ass. Nat., 3e séance du 7 décembre 2004.

BY-NC-ND

Ass. Nat., 2e séance du 16 janvier 2007.

Ass. Nat., 1ère séance du 21 mai 2008.

Ass. Nat., 3e séance du 27 mai 2008.

Ass. Nat., 1ère séance du 28 mai 2008.

Ass. Nat., 2e séance du 9 juillet 2008.

Ass. Nat., 1ère séance du 6 février 2013.

Ass. Nat., 1ère séance du 17 juin 2013.

Ass. Nat., 2e séance du 25 juin 2013.

Ass. Nat., 3e séance du 4 juillet 2013.

Ass. Nat., 2e séance du 28 novembre 2014.

Ass. Nat., 2e séance du 12 mai 2015.

Ass. Nat., séance unique du 19 novembre 2015.

Ass. Nat., 1ère séance du 17 novembre 2016.

Ass. Nat., 1ère séance du 18 septembre 2018.

Sénat, séance du 26 mai 1993.

Sénat, séance du 23 juin 2008.

Sénat, séance du 15 juillet 2013.

Sénat, séance du 13 mai 2015.

- Séances en commission -

Ass. Nat., commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour le croissance et l'activité, séance du 13 janvier 2015, Compte rendu n° 5.

Ass. Nat., commission des lois, séance du 14 janvier 2015, Compte rendu n° 36.

Ass. Nat., commission des lois, séance du 2 décembre 2015, Compte rendu n° 20.

Ass. Nat., GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS
- séance du 13 février 2015, Compte rendu n° 6.
- séance du 10 avril 2015, Compte rendu n° 9.

Ass. Nat., GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LEURS MOYENS DE TRAVAIL
- séance du 13 novembre 2017, Compte rendu n°5.
- séance du 17 mai 2018, Compte rendu.

BY-NC-ND

E – Comptes rendus du Conseil des ministres

« Communication – La prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique », 13 mars 2013.

« Communication – La transparence de la vie publique et le renforcement des moyens de lutte contre la grande délinquance économique et financière et les paradis fiscaux », 10 avril 2013.

F – Statuts des partis politiques et groupes parlementaires

Déclaration politique du Groupe « Rassemblement - Union pour un Mouvement Populaire », *JORF* du 28 novembre 2012, p. 18714.

Déclaration politique du Groupe « Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants », *JORF* du 28 juin 2017, texte n° 76.

Règlement intérieur du PS, mis à jour après le Congrès de Poitiers des 5-7 juin 2015.

Règlement intérieur d'EELV, adopté le 11 juin 2016.

Règlement intérieur du Groupe parlementaire LREM de l'Assemblée nationale, 27 juin 2017.

Statuts du PCF, adopté le 1er décembre 2005.

Statuts du parti NC, adopté le 24 juin 2014.

Statuts du parti UDI, adopté le 7 février 2015.

Statuts du parti LR, adopté le 29 mai 2015.

Statuts du Groupe LR à l'Assemblée nationale.

§ 7 – Sitographie

www.assemblee-nationale.fr
www.senat.fr
www.lcp.fr
www.publicsenat.fr

§ 8 – Articles de presse et émissions de télévision

- Atlantico -

« #FillonGate : l'arbre qui cache la forêt de l'hypocrisie générale des Français et de leurs élus à l'égard du financement de la vie politique », 26 janvier 2017.

- BFM TV / RMC -

« Copé explique pourquoi l'UMP ne respectera pas la parité », 21 mai 2012.

« Nos députés sont-ils trop dissipés ? », 9 septembre 2014.

BY-NC-ND

« Présidentielle : les 7 victimes du "dégagisme" », 24 avril 2017.

- Canal + - i-Télé -

Émission « Tirs croisés », *i-Télé*, 12 septembre 2013.

Émission « Le Supplément », Émission Spéciale avec François Hollande, *Canal+*, 19 avril 2015.

- Challenges -

« Réserve ministérielle : cette cagnotte qui sert aux amis politiques », 17 août 2015.

- Contexte -

« De Paris à Bruxelles, le quotidien aussi banal qu'extraordinaire des assistants parlementaires », 9 septembre 2013.

- Contribuables Associés -

« Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », 16 mai 2009.

- EurActiv -

« Le projet de loi sur la transition énergétique, réécrit par le Sénat est inacceptable », 9 février 2015.

- Europe 1 / LeLab.Europe1 -

« Christophe Caresche prévient que les députés PS qui voteraient la motion de censure de la droite seraient exclus du parti », 10 mai 2016.

« Législatives : contrairement à Juppé et Fillon, Le Maire ne "remettra pas en cause" les investitures s'il gagne la primaire », 27 juin 2016.

« Les exigeants critères du groupe PS à l'Assemblée pour désigner son nouveau questeur », 21 septembre 2016.

« Bruno Le Roux a embauché ses deux filles dès l'âge de 15 ans comme assistantes parlementaires », 20 mars 2017.

« Âge, nombre de femmes, professions : à quoi ressemble la nouvelle Assemblée nationale ? », 19 juin 2017.

Émission « Le Grand rendez-vous », 26 juin 2016.

Émission « Europe midi », 24 octobre 2016.

Émission « Europe nuit », 15 décembre 2016.

- France 24 -

« Une dizaine de députés de la diversité font leur entrée à l'Assemblée », 18 juin 2012.

« Législatives : les élus issus de la diversité plus présents que jamais à l'Assemblée nationale », 21 juin 2017.

- France télévision -

« Sauvadet souhaite 20 % de proportionnelle », *france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne*, 22 février 2012.

Émission « Débat d'entre deux tours des primaires PS pour l'élection présidentielle de 2012 », *France 2*, 11 octobre 2011.

Émission « Débat d'entre deux tours de l'élection présidentielle », *France 2*, 2 mai 2012.

BY-NC-ND

Le « Journal de 20 heures », *France 2*, 9 avril 2013.

Émission « 8h30 Toussaint-Aphatie », *FranceInfo*, 7 mars 2017.

Émission « L'Émission Politique », *France 2*, 23 mars 2017.

- L'Essor 74 -

« Brice Lacourieux, le nouvel atout de Lionel Tardy », 3 avril 2014.

- L'Express -

« Philippe Seguin : ″Si je peux être plus utile ailleurs...″ », 16 avril 2009.

« Faut-il supprimer la Cour de Justice de la République? », 3 mai 2010.

« 4 colonnes, 577 députés, 300 mètres carrés », 11 juillet 2012.

- L'Opinion -

« La dernière bataille des députés non-inscrits, ces "fantômes" de l'Assemblée », 2 octobre 2016.

« L'argent, tabou des députés », 13 décembre 2017.

- La Chaîne Parlementaire -

- LCP-AN -

« Cinq frondeurs exclus de la Commission des affaires sociales », 30 septembre 2014.

« UDI : Lagarde plaide pour le scrutin proportionnel aux législatives », 12 avril 2015.

« Cazeneuve défend son projet de loi sur l'immigration », 1er juillet 2015.

« Loi Macron : Valls annonce un troisième 49.3 », 9 juillet 2015.

« Contrôle de l'état d'urgence : le Président de la Commission des lois veut des pouvoirs d'enquête », 2 décembre 2015.

« Jean Launay (PS), nouveau questeur de l'Assemblée nationale », 27 septembre 2016.

« Qui veut la destitution de François Hollande ? », 23 novembre 2016.

« Destitution de Hollande : la proposition LR rejetée à l'Assemblée », 23 novembre 2016.

« Une loi "casier judiciaire vierge" pour "en finir avec le sentiment d'impunité" des élus », 23 janvier 2017.

« Le Président de l'Assemblée veut sanctionner les députés ″multirécidivistes de l'absence″ », 7 février 2018.

Émission « Com' en politique », épisode 7 : « *La Com' des députés* », 25 mars 2013.

Émission « Parlement'air – La Séance continue », 26 février 2014.

Émission « Politique matin », 30 septembre 2014.

Émission « Question d'info », 18 février 2015.

Émission « Question d'info », 4 mars 2015.

Émission « Politique matin », 30 novembre 2015.

Émission « Politique matin », 3 décembre 2015.

Émission « Hors séance », 26 avril 2016.

BY-NC-ND

- Public Sénat -

« 59 sénateurs emploient un membre de leur famille comme collaborateur parlementaire », 25 janvier 2017.

« Affaire Fillon : Pas de "séparation des pouvoirs malmenée" pour le constitutionnaliste Derosier », 13 février 2017.

***- La Chaîne Info* LCI -**

« Age, sexe, profession… zoom sur les députés de La République en Marche », 19 juin 2017.

Émission « LCI Matin », 5 janvier 2017.

- La Voix du Nord -

« Indignation et mobilisation après les propos du député UMP sur l'homosexualité. Christian Vanneste persiste et signe », *La Voix du Nord*, 26 janvier 2005.

- Le Bien Public -

« Limitation du nombre de questions écrites au gouvernement : Alain Suguenot dénonce une "ineptie totale" », 23 juin 2015.

- Le Canard enchaîné -

« Près de 60 parlementaires en délicatesse avec le fisc », 22 octobre 2013.

« La mystérieuse petite entreprise de Fillon ne connaît pas la crise », 30 novembre 2016.

« Pour Fillon, Penelope est un bon filon », 25 janvier 2017.

La Une du 1er février 2017.

La Une du 8 février 2017.

- Le Figaro -

« Le secteur a ses raisons... », 26 juin 1914.

« Les garde-place », 11 octobre 1958.

« Bernard Accoyer : "Je suis candidat au perchoir" », 4 juin 2007.

« Le projet de loi Besson va plus loin dans l'arbitraire », 27 septembre 2010.

« Parité : pour Bachelot, "l'UMP doit se remettre en question" », 22 mai 2012.

« RUMP : un nouveau groupe parlementaire », 27 novembre 2012.

« Défenseur des droits : Toubon braque le PS », 12 juin 2014.

« Une proposition de loi contre l'abstention », 11 mars 2015.

« Marine Le Pen réclame la proportionnelle intégrale à Hollande », 12 avril 2016.

« Ces députés de gauche qui ont tenté de renverser le gouvernement », 11 mai 2016.

« Tribune de Pierre Avril et Jean Gicquel - Collaborateurs parlementaires : respectons le droit », 9 février 2017.

« Affaire Fillon : le déontologue de l'Assemblée nationale répond aux députés écologistes », 21 février 2017.

« Le Roux sommé de s'expliquer sur l'emploi de ses filles à l'Assemblée », 20 mars 2017.

« Parité, renouvellement, âge des candidats... Les chiffres des élections législatives », 23 mai 2017.

BY-NC-ND

« Après la défaite électorale, l'épineux sujet de la reconversion », 16 juin 2017.

« La diversité progresse à l'Assemblée nationale », 20 juin 2017.

« Ces députés d'opposition qui ont voté la confiance au gouvernement », 5 juillet 2017.

« Exclusion des Constructifs : LR siffle la fin d'un incroyable feuilleton », 12 octobre 2017.

« Réforme des institutions : à quoi ressemblerait l'Assemblée actuelle avec la proportionnelle et moins de député ? », 4 avril 2018.

- Le Journal du Dimanche -

« Rama Yade : ″La jeunesse, enjeu majeur de 2012″ », 20 novembre 2010.

« Penelope Fillon : "Cela m'a choquée qu'on puisse penser que j'étais une imbécile" », 5 mars 2017.

- Le Monde -

« Des députés fustigent le ″corporatisme″ des magistrats », 18 février 2006.

« Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », 16 mai 2008.

« Fin d'examen du projet de loi Besson sur l'immigration », 7 octobre 2010.

« François Hollande propose la suppression de la Cour de Justice de la République », 6 février 2012

« Pour faire barrage à la gauche, le FN se retire dans la 2e circonscription des Pyrénées-Orientales », 12 juin 2012.

« Législatives : 34 triangulaires et quelques accrocs aux consignes », 13 juin 2012.

« Claude Bartolone élu Président de l'Assemblée nationale », 26 juin 2012.

« Mardi de rebondissements à l'UMP », 25 novembre 2012.

« Rétablir une meilleure éthique et un choc de transparence », 5 avril 2013.

« Fin du cumul des mandats : le Conseil d'État préconise 2017 », 22 février 2013.

« Au fait, c'est quoi un vote bloqué ? », 26 novembre 2013.

« Municipales : quels résultats pour les parlementaires ? », 3 avril 2014.

« Premières sanctions du PS contre six députés "frondeurs" », 30 septembre 2014.

« Le candidat de Bartolone au CSM sèchement recalé », 15 janvier 2015.

« Hollande et Valls exaspérés par la lenteur des procédures législatives », 20 juin 2015.

« Pourquoi je voterai contre la prolongation à 3 mois d'un état d'urgence », 19 novembre 2015.

« Révision constitutionnelle : les députés justifient leur absentéisme massif », 9 février 2016.

« Le groupe écologiste à l'Assemblée nationale disparaît », 19 mai 2016.

« Loi travail : le Gouvernement a une troisième fois recours au 49.3 », 21 juillet 2016.

« Résultats de la primaire à gauche : Benoît Hamon l'emporte largement face à Manuel Valls », 29 janvier 2017.

« Tribune de Pascal Jan - Le traitement du "Penelopegate" menace la démocratie », 7 février 2017.

BY-NC-ND

« Ferdinand Mélin-Soucramanien : "La fonction de conseil n'est pas incompatible avec un mandat de député" », 11 février 2017.

« Présidentielle : Bayrou et Macron, une alliance sous condition », 22 février 2017.

« Un député sur six emploie un membre de sa famille comme collaborateur », 28 février 2017.

« Bruno Le Roux a employé ses filles comme collaboratrices parlementaires », 20 mars 2017.

« Législatives : 36 % des députés renoncent à se représenter », 17 mai 2017.

« Aux législatives, les femmes héritent des circonscriptions les plus difficiles à remporter », 6 juin 2017.

« Législatives 2017 : un tiers des candidats de La République en Marche sont des novices en politique », 7 juin 2017.

« Législatives : l'auberge espagnole des candidats de La République en marche », 7 juin 2017.

« Législatives : les nouveaux visages de La République en marche sont-ils investis dans des circonscriptions "gagnables" ? », 8 juin 2017.

« Législatives 2017 : les nationalistes corses accèdent pour la première fois à l'Assemblée nationale », 18 juin 2017.

« Les nouveaux députés LRM issus de l'immigration discrets sur leurs origines », 21 juin 2017.

« Quelles professions exercent nos députés ? », 26 juin 2017.

« Proportionnelle : François Bayrou met la pression sur Macron », *Le Monde*, 22 mars 2018.

« Loi Asile-immigration : le ton se durcit au sein de LRM », 13 avril 2018.

- Le Nouvel observateur / L'Obs. -

« UMP : Le lobbying, simple comme une lettre à l'Assemblée », 15 septembre 2011.

« Vaucluse : une candidate FN se retire, Marine Le Pen condamne », 13 juin 2012.

« "Pour ceux qui nous regardent..." Ce que la vidéo change au travail des députés », 28 octobre 2014.

« Ça va devenir trop facile de repérer les amendements dictés par les lobbies », 5 décembre 2014.

- Le Parisien-Aujourd'hui en France -

« La galère des députées mères », 18 août 2014.

« Article 49.3 : possibles sanctions pour les députés frondeurs », 18 février 2015.

« La lenteur législative exaspère le gouvernement », 8 juillet 2015.

« LE DÉBAT. Faut-il mieux payer nos parlementaires ? », 10 mars 2017.

« Loi Asile et Immigration : ces députés ″frondeurs″ qui dérangent la majorité », 17 avril 2018.

- Le Point -

« Recours au 49.3 : hostilités ouvertes entre députés socialistes », 16 juin 2015.

« Législatives : après Balkany, Les Républicains ont choisi d'investir Georges Tron », 23 juin 2016.

« Second échec d'une motion de censure de gauche, la loi travail adoptée à l'Assemblée », 6 juillet 2016.

BY-NC-ND

« Julien Dray : "Un député a besoin de 9 000 euros net par mois" », 9 mars 2017.

- Le Quotidien du médecin -

« "Nous allons entamer une réécriture complète du projet de loi de santé" : Alain Milon », 21 juillet 2015.

- Libération -

« Bernard Accoyer grimpe au perchoir devant Patrick Ollier », 21 juin 2007.

« Claude Bartolone : "La démocratie paparazzi, ce n'est pas mon truc" », 16 avril 2013.

« Les questions au gouvernement, "un spectacle lamentable qui alimente l'antiparlementarisme" », 27 février 2014.

« Les questions au gouvernement, un "cirque" à faire évoluer », 9 septembre 2014.

« Cumul des mandats : 107 députés et 52 sénateurs sont candidats aux régionales », 2 décembre 2015.

« Régionales : 68 députés et 24 sénateurs élus », 15 décembre 2015.

« Hollande et le secret défense : le parquet ouvre une enquête », 21 novembre 2016.

« Les députés de 2017 sont-ils si différents de ceux de 2012 ? », 19 juin 2017.

- Marianne -

« Philippe Noguès, le frondeur qui a (vraiment) frondé », 26 décembre 2015.

« L'astuce roublarde de députés macronistes pour contourner l'interdiction des emplois familiaux », 8 novembre 2017.

- Médiapart -

« Le déontologue de l'Assemblée préconise un "certificat fiscal" pour les députés », 23 septembre 2014.

« Tribune de Dominique Rousseau - Affaire Fillon : pas d'atteinte à la séparation des pouvoirs », 11 février 2017.

« La "société civile" de Macron ou la République des gens qui vont bien », 16 mai 2017.

« Malgré les pressions de Ferrand, des députés LREM persistent à défendre le droit d'asile », 11 avril 2018.

***- Métropole Télévision 6* M6 -**

Émission « Une Ambition Intime », épisode 1, 9 octobre 2016.

- Paris-Normandie -

« Le Sénat réécrit pour la 2e fois le projet de loi sur les compétences des collectivités », 2 juin 2015.

- Radio France -

Émission « Sur les docks », « Libertés – Égalités (1/4) : "Un député, pour quoi faire ?" », *France Culture*, 20 mai 2013.

- Sud Ouest -

« Transparence. Les insolites du patrimoine des ministres »,15 avril 2013.

BY-NC-ND

- ***Télévision française 1*** **TF1** -

Le « Journal de 20 heures », 17 février 2015.

Émission « Le grand débat de la Primaire de la Droite et du Centre du 24 novembre 2016 », 24 novembre 2016.

- ***The Telegraph*** -

« MPs will be banned from hiring family members at the public's expense, IPSA says as 130 relatives of MPs could lose their jobs », 15 march 2017.

- ***TV 5 Monde*** -

Émission « Internationales », 2 mai 2010.

§ 9 – Enquêtes d'opinion et sondages

Sondage *CSA* pour *Institut Montaigne*, « Les Français et les discriminations dans le monde politique », n° 0801511, 4 décembre 2008.

Sondage *ELABE* pour *BFM.TV*, « L'état d'esprit des Français après les élections régionales », 16 décembre 2015.

Sondage *ELABE* pour *BFM.TV*, « Jour du vote – 1er tour de la primaire de la droite et du centre », 23 novembre 2016.

Sondage *Harris Interactive* pour *NousCitoyens*, « Le rapprochement des Français à la politique », avril 2016.

Sondage *Harris Interactive* pour *LCP*, « Les partis politiques, quelle utilité et quelle légitimité aujourd'hui ? », mai 2016.

Sondage *Harris Interactive* pour *LCP-AN*, « Les Français et leur conception du député idéal », 6 juin 2017.

Sondage *ODOXA* pour *France Info* et *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, « Renouvellement politique. Comment débloquer le système ? », 25 janvier 2016.

Sondage *OpinionWay*, « Jour du vote – Tour 1 Primaire de la droite et du centre », 20 novembre 2016.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Index thématique

(Les numéros renvoient aux pages)

A

Absentéisme : 145-146.

Administrateur : 264-266.

Amendement
- droit d'— : 199-200 ; 244-246 ; 250-253.

Ancien régime : 18 ; 71 ; 143 ; 291 ; 373.

Assistant parlementaire : 254-261.

C

Circonscription : 16 ; 20 ; 24 ; 34 ; 39-40 ; 42 ; 85 ; 87 ; 92 ; 94 ; 111 ; 117 ; 121 ; 145-146 ; 155-156 ; 174 ; 195 ; 215 ; 331-351 ; 353-371 ; 373 ; 377.

Clarté
- principe de — de la loi : 273.
- — et sincérité du débat parlementaire : 176 ; 199-200.
Voir qualité de la loi.

Collaborateur
- — (assistant parlementaire) : 254-261.
- — de groupe : 261-262.
- — institutionnalisé : 266-278.
- crédit — : 153 ; 264 ; 307.

Comité
- — Balladur : 34 ; 50 ; 53 ; 113 ; 182 ; 219 ; 229 ; 233 ; 267 ; 279.
- — Vedel : 33 ; 294.
- Commission Vedel : 113.
- Commission Avril : 301-302.
- Commission Jospin : 50-51 ; 53 ; 113 ; 298.

Commission parlementaire
- — permanente : 30 ; 145-146 ; 191-192 ; 220-232 ; 282-288 ; 308 ; 326.
- — d'enquête : 30 ; 135 ; 183 ; 283-285 ; 326.

Confiance : 20 ; 41 ; 57 ; 60-62 ; 108 ; 152 ; 158 ; 163 ; 170-173 ; 212 ; 255-256 ; 353.
- — dans la vie politique : 50 ; 62 ; 148 ; 155.
- crise de — : 36-38 ; 40 ; 55 ; 121 ; 158-160.
- défiance : 34 ; 35-38 ; 47 ; 58 ; 70 ; 79 ; 103 ; 121 ; 158 ; 161 ; 166 ; 299 ; 320 ; 377.

Conseil constitutionnel : 29 ; 61-63 ; 129-130 ; 167-168 ; 171-173 ; 179-180 ; 199-200 ; 212 ; 250 ; 253 ; 300 ; 345 ; 364 ; 375.

Conseil d'État : 266-274.

Conseil économique, social et environnemental : 179 ; 274-276 ; 359-360.

Constitution
- — de 1791 : 76 ; 159.
- — de l'an III (1795) : 143.
- — de l'an VIII (1799) : 47.
- — de 1814 : 22 ; 295 ; 377.
- — de 1830 : 22 ; 243 ; 294-295.
- — de 1848 : 22 ; 47 ; 97 ; 143 ; 302 ; 373.
- — de 1875 : 23 ; 26 ; 138 ; 287.
- — de 1946 : 26 ; 182 ; 282.
- — de 1958 : 15 ; 26-35 ; 47 ; 64 ; 109 ; 119 ; 128 ; 145 ; 182 ; 186 ; 217 ; 220 ; 228-229 ; 243 ; 249-253 ; 282-283 ; 373.
- révision de la —
    - — du 27 juillet 1993 : 294-299.
    - — du 4 août 1995 : 30 ; 137-140.
    - — du 23 février 2007 : 301-305.
    - — du 23 juillet 2008 : 34-35 ; 49-50 ; 182-195 ; 210 ; 215 ; 219 ; 220 ; 232 ; 237 ; 240 ; 245 ; 249-250 ; 252 ; 266 ; 274 ; 276 ; 279 ; 283-284 ; 306 ; 308 ; 323 ; 362 ; 371 ; 374 ; 377.

Contrôle :
- nature du — : 280-281.
- instrument du — : 281-290.
Voir responsabilité politique.

Cour de cassation : 130 ; 133-135 ; 138 ; 295-296 ; 300-302.

BY-NC-ND

Cour de Justice de la République : 295-299.

Cour Européenne des Droits de l'Homme : 130-133 ; 136.

Cursus honorum : 33 ; 52 ; 71-78 ; 101 ; 111 ; 121 ; 345-346.
- cursus politique : 72-74 ; 121.
- cursus militant : 73-74 ; 121.

D

Décentralisation : 33 ; 50 ; 362 ; 369.

Déclaration
- — d'intérêts et d'activités : 58 ; 162-168.
  - — écrite d'intérêts : 180.
  - — orale d'intérêts : 180.
- — de situation patrimoniale : 48 ; 161-169.

Déclaration des droits
- — de l'Homme et du Citoyen (1789) : 61 ; 80 ; 107 ; 159 ; 257 ; 273 ; 280 ; 291 ; 295 ; 336.
- — de la Femme et de la Citoyenne : 81.

Défenseur des droits : 49 ; 276-277 ; 323.

Déontologue : 147-152 ; 164-165 ; 168-169 ; 180 ; 257 ; 374 ; 375.

Destitution : 302-305.

Discipline : 185-188 ; 224 ; 238 ; 240 ; 321-325 ; 363 ; 376.

Discours :
- — de Bayeux : 27-28.
- — d'Épinal (1946) : 27-28.

E

Élections :
- — législatives : 27-28 ; 31 ; 37-38 ; 69 ; 83 ; 94-96 ; 117-119 ; 121.
- — primaires : 65-67 ; 189-191.

Éligibilité : 47-49 ; 54-56 ; 80.

États généraux : 17-21 ; 125-126 ; 142 ; 220 ; 373.

Exemplarité : 37 ; 40 ; 57-63 ; 158-173 ; 212.
Voir probité ; vertu civique ; transparence.

F

Fait majoritaire : 17 ; 30 ; 31-34 ; 35 ; 39 ; 115 ; 145 ; 188 ; 210 ; 217 ; 228 ; 240 ; 279 ; 324-325 ; 326 ; 374 ; 375.

Femmes : 79-96 ; 104-105 ; 107 ; 121 ; 173 ; 174-177 ; 349-351.

Frondeurs : 67-68 ; 119 ; 188 ; 196-202 ; 224 ; 238 ; 245 ; 322.

G

Groupe de pression (lobbie) : 262-264.

Groupe de travail
- — sur l'avenir des institutions : 77 ; 110 ; 113.
- — sur le statut des députés et leurs moyens de travail : 78 ; 113 ; 156 ; 177 ; 358-359 ; 376.
- — sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires : 264 ; 376.
- — sur la procédure législative et l'organisation parlementaire : 252-253 ; 274 ; 307 ; 376.
- — sur les moyens de contrôle et d'évaluation : 274.

H

Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) : 59 ; 156 ; 163-164 ; 165 ; 170 ; 374-375.

Haute Cour : 292-293 ; 300-305.
Voir Haute trahison ; *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.*

Haute trahison : 292 ; 300-303.

I

Immunité
- — d'opinion (irresponsabilité) : 126-136.
- — de restriction de liberté (inviolabilité) : 137-142.

Incompatibilité : 49-55.

BY-NC-ND

Indemnité
- — annuelle : 143.
- — de base : 144 ; 153-155.
- — de fonction : 144-145 ; 155 ; 232.
- — de résidence : 144 ; 155.
- — journalière : 142-143.
- — mensuelle : 143.
- — parlementaire : 142-158 ; 210.
- — représentative de frais de mandat (IRFM) : 147-149 ; 155 ; 165.
- — spéciale de fonction : 144.
- avance mensuelle de frais de mandat (AMFM) : 149-152 ; 155-156 ; 165.
- augmentation de l'— : 152-156.
- pension de retraite : 157-158.
- retenue (sur —) : 144-146.

Inéligibilité : 48-50.
- peine complémentaire d'— : 62-63.
- déclaration d'— : 171-173 ; 375.

Intelligibilité
- objectif de valeur constitutionnelle d'— et d'accessibilité de la loi : 273 ; 336.

Irrecevabilité
- — financière : 251-153.
- — législative : 250-251.
- cavaliers : 253.

L

Liberté d'expression : 63 ; 128-136 ; 185-187 ; 316-318 ; 326.

M

Mandat
- cumul des — : 16 ; 33-34 ; 37 ; 50-54 ; 71-78 ; 85 ; 105 ; 108 ; 145-146 ; 173 ; 232 ; 331 ; 338-339 ; 345-351 ; 365 ; 369 ; 370 ; 375 ; 377.
- —impératif : 18-20.
- —représentatif : 20-22 ; 75-76 ; 339 ; 369.
- — unique : 52-54 ; 78 ; 107 ; 173 ; 339.

Manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat : 302-305.

Monarchie
- — constitutionnelle : 22-23 ; 109 ; 212 ; 373.
- — de Juillet : 22 ; 96-97 ; 280 ; 282 ; 283.
- Restauration : 22 ; 96 ; 282 ; 283.

Motion de censure : 30 ; 67 ; 201 ; 239-240 ; 282 ; 305 ; 322.

N

Non-inscrits : 196 ; 202-209 ; 210 ; 245 ; 246-247 ; 313-314 ; 314-320.
- Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG) : 208-209.

O

Ordre du jour : 34 ; 183 ; 233 ; 243-244 ; 246 ; 306-308 ; 327 ; 374 ; 376.

P

Parlementarisme
- — majoritaire : 31-34.
- — rationalisé : 26-31 ; 72 ; 217 ; 228 ; 233 ; 251-253 ; 282 ; 369 ; 371.
- mécanismes du — : 212 ; 232 ; 237-242 ; 326 ; 374.

Partis politiques (rôle des)
- accords de désistement : 69-70.
- avantages matériels : 68-69.
- contribuent à la mise en œuvre du principe de parité : 85-96.
- crédibilité des candidats : 69.
- désignation des candidats : 65-68 ; 118 ; 121.
- participent à la représentation : 64-65.

Probité : 40 ; 54 ; 58 ; 60 ; 62-63 ; 158-173 ; 210 ; 212 ; 257.
Voir exemplarité ; vertu civique ; transparence.

Proposition de loi : 242-278 ; 353-354.
- encadrement juridique d'une — : 249-253.
- encadrement politique d'une — : 253-254.
- assistance du Conseil d'État pour une — : 266-274.
- assistance du Conseil économique, sociale et environnemental pour une — : 274-276.
- assistance du Défenseur des droits pour une — : 276-277.

Publicité : 167-169 ; 220-228 ; 231-232 ; 308-309.

BY-NC-ND

Q

Qualité de la loi (objectif) : 273.
Voir clarté de la loi ; intelligibilité et accessibilité de la loi.

Questions : 23 ; 30 ; 183 ; 204 ; 259-260 ; 265 ; 288-290 ; 326.
- — au gouvernement : 184 ; 204 ; 306 ; 308-314 ; 321-322.
- — écrites : 289-290 ; 314-320 ; 326-327 ; 354 ; 375-376.
- — orales : 184 ; 204 ; 288-289 ; 354.
- — signalées : 290 ; 319.

R

Représentativité
- âge : 99-100 ; 101.
- amélioration de la — : 79-120.
- « minorité visible » : 100-101 ; 104.
- parité : 83-96 ; 190.
- profession : 96-99 ; 178-180.

République
- III^e^ — : 16 ; 23-26 ; 32 ; 33 ; 72 ; 75 ; 79 ; 82 ; 97 ; 109 ; 110 ; 111 ; 145 ; 159-160 ; 196 ; 212 ; 228 ; 229 ; 249 ; 252 ; 279 ; 281 ; 282 ; 320 ; 332 ; 337 ; 345 ; 369 ; 373.
- IV^e^ — : 33 ; 64 ; 72 ; 97 ; 109 ; 110 ; 112 ; 145 ; 160 ; 196 ; 212 ; 228 ; 249 ; 282 ; 293 ; 320 ; 369.

Réserve
- — parlementaire : 342-344 ; 356 ; 375.
- — ministérielle : 344-345.

Responsabilité
- — pénale
  - — du gouvernement : 295-299.
  - — du Président de la République : 300-302.
- — politique
  - — du gouvernement : 280-290.
  - — du Président de la République : 300-305.

Voir contrôle ; Cour de justice de la République ; Haute Cour ; destitution ; haute trahison ; manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

S

Scrutin
- — uninominal majoritaire à deux tours : 109-112.
- — avec une dose de proportionnelle : 112-120 ; 121 ; 377.

Souveraineté
- — nationale : 20-26 ; 31 ; 39 ; 43 ; 80 ; 204 ; 212 ; 281 ; 320 ; 361 ; 373.
- — populaire : 18-20 ; 320 ; 373.

Statut
- — de l'opposition : 34 ; 182-184 ; 195-196.
- — du député (de l'élu) : 71 ; 108 ; 154 ; 158 ; 173-180 ; 212 ; 359 ; 376.
- — du suppléant : 174 ; 176-177 ; 180 ; 365-367.

Suffrage : 27 ; 30 ; 31 ; 36 ; 38 ; 47 ; 64 ; 77 ; 81-82 ; 97 ; 143 ; 212 ; 320 ; 324 ; 364.

Système représentatif : 48 ; 52 ; 55 ; 143 ; 158 ; 212 ; 213 ; 220 ; 228 ; 281 ; 285 ; 312 ; 331.

T

Transparence : 40 ; 146 ; 155 ; 156 ; 158-165 ; 167-173 ; 179-180 ; 220-228 ; 231-232 ; 263 ; 275 ; 283 ; 374-375.
Voir exemplarité ; probité ; vertu civique.

V

Vertu (civique ou politique) : 158 ; 159-160 ; 210.
Voir exemplarité ; probité ; transparence.

BY-NC-ND

Index de la jurisprudence

(Les numéros renvoient aux pages)

Conseil constitutionnel

Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, *Rec*. p. 58…….....283

Décision n° 79-10 FNR du 26 avril 1979, *Amendements au projet de loi relatif aux économies d'énergie*, *Rec*. p. 55……250

Décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, *Rec*. p. 46……..253

Décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989, *Loi relative à l'immunité parlementaire*, *Rec*. p. 90……..129

Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, *Rec*. p. 29……..300

Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, *Rec*. p. 129……..…253

Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, *Rec*. p. 120……251

Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres* [Article L.7 du code électoral], *Rec*. p. 111……61-62

Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, *Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi*, *Rec*. p. 139……..63

Décision n° 2013-665 DC du 28 février 2013, *Loi portant création du contrat de génération*, *Rec*. p. 412……..…..253

Décision n° 2013-4793 AN du 1er mars 2013, *A.N., Yvelines (6ème circ.)*, *Rec*. p. 426……..148

Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*, *Rec*. p. 956……...167-168

Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, *JORF* du 16 février 2014, p. 2706……..107

Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, *MM. Jean-Louis M. et Jacques B.* [Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques], *JORF* du 20 juillet 2014, p. 12116……364

Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, *JORF* du 13 décembre 2014, p. 20882…….176

Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, *JORF* du 14 juin 2015, p. 9865……..……147

Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, *Loi de modernisation de notre système de santé*, *JORF* du 27 janvier 2016, texte n° 2…….273

Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, *JORF* du 9 août 2016, texte n° 8……..199

Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, *JORF* du 28 janvier 2017, texte n° 2……63

Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, *JORF* du 16 septembre 2017, texte n° 5……63

BY-NC-ND

Décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, *JORF* du 16 septembre 2017, texte n° 4……...345

Décision n° 2017-754 DC du 26 octobre 2017, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, *JORF* du 29 octobre 2017, texte n° 34……...190

Décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018, Situation de M. Thierry Robert au regard du respect de ses obligations fiscales, JORF du 7 juillet 2018, texte n° 106……172

Cour européenne des Droits de l'Homme

Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, n° 5493/72……...….134

Cour EDH, 27 février 2001, *Jerusalem c/ Autriche*, n° 26958/95……...130-134

Cour EDH, 30 janvier 2003, *Cordova c/ Italie (n° 1)*, n° 40877/98……..…….136

Cour EDH, 30 janvier 2003, *Cordova c/ Italie (n° 2)*, n° 45649/99……...136

Cour EDH, 11 octobre 2005, *Weigt c/ Pologne* (décision), n° 74232/01……132

Cour EDH, 11 octobre 2005, *Wieszczek et Stowarzyszenie Mieszkańców c/ Pologne* (décision), n° 44320/02……132

Cour EDH, 11 avril 2006, *Brasilier c/ France*, n° 71343/01……...131-134

Cour EDH, 6 avril 2010, *C.G.I.L. et Cofferati (n° 2) c/ Italie*, n° 2/08……..136

Cour EDH, 12 avril 2012, *De Lesquen Du Plessis-Casso c/ France*, n° 54216/09...131-134

Conseil d'État

CE, 26 janvier 1912, *Dame Marguerite Durand*, n° 40-876, *Rec. Sirey*, p. 108…….....82

CE, 22 juillet 2015, *M. B... A...*, n° 388442, *Rec. Lebon* tables…….148

Cour administrative d'appel

CAA de Nancy, 4 juin 1998, *Ville de Metz c/ Jean-Louis Masson*, n° 97NC02102, reproduit *in AJDA* 1998, p. 941……207

Tribunal administratif

TA de Paris, 26 mars 1999, *Mme Mame*, n° 9808831/4, reproduit *in RDA* n° 5, mai 1999, n° 126, p. 14…….207

TA de Lille, 6 novembre 2002, *M. Bourriez et autres c/ Conseil régional Nord-Pas-de-Calais*, n° 00-4315 et 00-4316, reproduit *in LPA*, n° 261, 31 décembre 2003, p. 14…….206

Cour de cassation

Cass., Ass. plén., 10 octobre 2001, *M. Breisacher*, n° 01-84.922, *Bull. Ass. plén*. 2001, n° 11, p. 25……...300

Cass. crim., 12 novembre 2008, *Christian Vanneste*, n° 07-83.398, *Bull. crim.* 2008, n° 229..……...133-135

Cass. crim., 8 juin 2010, n° 09-86.626, *Bull. crim*. 2010, n° 104……135

Tribunal correctionnel

T. corr. de Reims, 29 mars 1862……...138

Bureau de l'Assemblée nationale

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 7 avril 2010 (demande de contrôle judiciaire à l'encontre de Sylvie Andrieux)……...139-140

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 (respect du code de déontologie des députés)…….162 ; 164

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 30 juin 2011 (demande de contrôle judiciaire à l'égard de Georges Tron)……139

BY-NC-ND

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 16 avril 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Bernard Brochand)…….139

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 28 mai 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Lionnel Luca)……141

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 21 janvier 2015 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue à l'encontre de Philippe Briand)…….139

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 18 mars 2015 (demande de contrôle judiciaire concernant Patrick Balkany)…….140

Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 13 juillet 2016 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue concernant Paul Giacobbi)……..141

Bureau du Sénat

Décision du Bureau du Sénat du 3 juillet 2013 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue de Serge Dassault)……..……...139 ; 140

Décisions du Bureau du Sénat du 8 janvier 2014 (demande d'audition sous le régime de la garde à vue de Serge Dassault)……...140

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Index onomastique des élus cités

(Les numéros renvoient aux pages)

A

ACCOYER B. ……190 ; 225-226.

ADNOT P. …….…….209.

ALIOT L. …….….69.

AMIRSHAHI P. …….199 ; 205-206 ; 287.

APPARU B. ……..…….310.

B

BACHELOT-NARQUIN R. ……87.

BARTHOU L. ……71-72.

BARTOLONE C. …….....51-52 ; 77 ; 167 ; 168 ; 169 ; 170 ; 175 ; 176 ; 221 ; 241 ; 309 ; 316.

BAUMEL L. …….198 ; 201-202 ; 245 ; 245-246 ; 324..

BAUMEL P. …….……76.

BAYROU F. ……...115 ; 116.

BEAUBATIE C. ……332 ; 363.

BEAUDOUIN-HUBIÈRE S. .....175 ; 178-179 ; 332.

BÉRENGER A. ……..294.

BERGER K. ……..……..178.

BERNARD-REYMOND P. ……..…..233.

BERRIOS S. …….……..…..….59.

BESSE V. …….204-205 ; 206 ; 239-240.

BINET E. ……..…227 ; 231.

BLESSIG É. ……...358-359.

BLISKO S. ……...33.

BLOCHE P. ……222.

BOMPARD J. …….317-318.

BONNET G. …….32.

BOULESTIN M. ……..……...56 ; 72-73 ; 166 ; 357 ; 358 ; 359 ; 363 ; 367.

BOURG-BROC B. ……..…259-260.

BRAOUEZEC P. ……241.

BRAUN-PIVET Y. ……..…..196.

BROTTES F. …….226 ; 263.

BRUNHES J. ……..303.

BUFFET M-G. ……85 ; 111.

BURON R. ……...321 ; 335-336 ; 347.

C

CARESCHE C. …….....….67-68.

CHASSAIGNE A. ……..244.

CHERKI P. …….240.

CIOTTI É. ……..299.

COLLARD G. ……...…204 ; 206.

COPÉ J-F. ……86 ; 102 ; 122 ; 232 ; 248 ; 305 ; 308 ; 347.

CORNUT-GENTILLE F. ……...317.

CORONADO S. ……...94.

COURTIAL É. ……...184.

COUTELLE C. ……92.

D

DE BASTARD D'ESTANG D. ……..295-296.

DE COURSON C. …….....141 ; 153 ; 154 ; 155 ; 194 ; 342-344.

DE GAULLE C. ……27 ; 28.

DE HAULT DE PRESSENSÉ F. ……..279 ; 289 ; 315.

DE JOUVENEL R. …….....24 ; 336 ; 355.

DE RUGY F. ……147 ; 149-150 ; 166 ; 193-194 ; 195 ; 247-248 ; 304 ; 333-334 ; 335 ; 336 ; 339 ; 341 ; 355 ; 357.

BY-NC-ND

DEBRÉ B. ……117 ; 118.

DEBRÉ M. ……..…26-27 ; 28 ; 29.

DELAFOSSE J. ……..332 ; 337 ; 355 ; 369.

DOSIÈRE R. …….57 ; 68 ; 72 ; 77 ; 306 ; 318 ; 322.

DOUCET P. ……356.

F

FALORNI O. ……..……145.

FAVENNEC Y. ……77.

FERRAND R. …….263.

FILLON F. ……..60-61 ; 87-88 ; 105 ; 160 ; 170 ; 196 ; 261.

FOURRÉ J-P. ……..…..178 ; 339 ; 358.

FOYER J. ……..…32 ; 212 ; 369 ; 369-370.

FROMANTIN J-C. ……..204 ; 208 ; 312.

G

GAMBETTA L. ……...97.

GANTIER G. ……..314.

GEOFFROY G. ……....166 ; 169 ; 316-317.

GODIN J-B. ……324.

GOSSELIN P. ……146 ; 222 ; 227 ; 356.

GREMETZ M. ……354.

H

HOLLANDE F. ……...…….96 ; 114 ; 161 ; 236 ; 240.

HOSTALIER F. ……...87.

HOUILLON P. ……...……285.

HYEST J-J. ……..234 ; 240 ; 274.

J

JACOB C. ……..246.

JOBERT A. ……188 ; 322.

JOLIBOIS C. ……..298.

K

KHIROUNI C. …….……..91-92 ; 175.

L

LAGARDE J-C. …….222 ; 287.

LASSALLE J. ……205.

LE FUR M. ……..267-268.

LE MAIRE B. ……..……...60 ; 287.

LE PEN M. ……...……88 ; 174-175.

LEMAIRE G. ……...……85-86 ; 94.

LEONETTI J. ……..…….…..302.

M

MACRON É. …….….186.

MAMÈRE N. …….206 ; 301-302 ; 303.

MARIN L. ……...…..281 ; 289.

MARLEIX O. …….166.

MASSELIN J. ……..…142-143.

MAZETIER S. ……137-138 ; 311-312.

MÉZARD J. ……....313.

MIGAUD D. ……...252.

MONTCHAMP M-A. ……....298.

MOREL-À-L'HUISSIER P. ...…….58.

MORIN H. …….……303.

MYARD J. …….167 ; 226 ; 226-227.

N

NOGUÈS P. ……...202 ; 205.

P

PÉROL-DUMONT M-F. ....…….56 ; 73 ; 363 ; 367.

PIRON M. …….…….310 ; 311.

POINCARÉ R. ……...…..75.

POISSON J-F. ……...77 ; 165 ; 166 ; 168 ; 169 ; 240.

R

RODET A. ……...……...338.

ROLLAND H. ……..322 ; 324 ; 334.

ROUMÉGAS J-L. ……..263.

BY-NC-ND

S

SARKOZY N. ...……..……..34.

SAVY R. ……..…65-66.

SCHWARTZENBERG R-G. …...…165 ; 166 ; 167 ; 301 ; 316 ; 317 ; 319.

SIEYÈS E-J. ……...…..21.

SUGUENOT A. …….……317.

T

TARDIEU A. …….24-25 ; 72 ; 186 ; 187-188 ; 188 ; 324 ; 336 ; 369.

TARDY L. …….317 ; 318.

TOUBON J. ……..…..140 ; 145.

U

URVOAS J-J. …….101 ; 101-102 ; 144 ; 175 ; 185 ; 187 ; 189 ; 190 ; 191 ; 193-195 ; 200-201 ; 204 ; 221 ; 226 ; 230 ; 235 ; 236 ; 237 ; 241 ; 246 ; 248 ; 249 ; 251 ; 257 ; 261-262 ; 278 ; 285 ; 286 ; 305 ; 307 ; 309-310 ; 316 ; 320-321 ; 323 ; 371.

V

VALLS M. …….…....236 ; 239.

VANNESTE C. ……..….133-134.

VIGNÉ D'OCTON P. ……...311 ; 336-337 ; 356.

W

WARSMANN J-L. ……...….182-183 ; 234 ; 277.

WAUQIEZ L. ……154 ; 165-166 ; 188 ; 192-193.

Y

YADE R. ……101.

Z

ZIMMERMANN M-J. ……...……..96.

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Table des tableaux et infographies

(Les numéros renvoient aux pages)

Tableaux

1 - Nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale entre 1945 et 2017 ……..84

2 - La dotation publique des partis et groupements politiques pour la XIV[e] législature ……90

3 - Tableau pluriannuel de l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État pour les années 2009 à 2017 ……..268

4 - Nombre de questions écrites par législature à l'Assemblée nationale ……..…290

5 - Parlementaires exerçant une fonction exécutive au sein d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI à fiscalité propre à la veille de la réforme de 2014 ……..……..…348

6 - Députés exerçant une fonction délibérante au sein d'une collectivité territoriale (2018) ..….350

Infographies

1 - Par quels partis les candidats LREM sont-ils passés ? ……..…75

2 - Les candidats LREM ont déjà eu... ……..…..75

3 - La parité chez les candidats aux élections législatives de juin 2017 ……..91

4 - Part des femmes dans les candidatures aux législatives 2017 en fonction du profil de circonscription ……93

5 - Répartition femmes-hommes investis LREM par profils de circonscriptions ……..…93

6 - Nuage de mots généré à partir de l'exhaustivité des réponses spontanées à la question ouverte suivante : « Lorsque vous pensez aux partis politiques de façon générale, quels sont tous les mots, toutes les impressions qui vous viennent spontanément à l'esprit ? ……..104

7 - Projection en sièges à partir des résultats du 1[er] tour des législatives 2017, après réduction du nombre de députés (404) et application de la proportionnelle (15 %) ……..… 120

8 - Utilisation de l'IRFM par Régis Juanico (en 2009) …….....147

9 - Profil de cumul le plus répandu par assemblée et par sexe ……..349

10 - Données chiffrées sexuées sur le cumul des mandats et fonctions des députés (en 2013)….350

BY-NC-ND

BY-NC-ND

Table des matières

Droits d'auteurs 7
Liste des principales abréviations 9
Sommaire 13

INTRODUCTION GÉNÉRALE 15
§ 1 - L'évolution du mandat parlementaire 17
A - Le député représentant de ses électeurs 18
B - Le député représentant de la Nation 20
§ 2 - Le député dans la Constitution de 1958 26
A - Le parlementarisme rationalisé 26
B - Le parlementarisme majoritaire 31
§ 3 - Le député issu de la réforme de 2008 34
A - La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 34
B - Le désintérêt continu des Français à l'égard de leur député 35
§ 4 - Présentation de l'étude 39

PARTIE 1 - LE STATUT DU DÉPUTÉ 43

Titre 1 - Le recrutement à l'Assemblée nationale 45

Chapitre 1 - L'accession à la représentation nationale 47
Section 1 - La liberté d'accès au mandat 47
§ 1 - Des conditions de candidature très souples 48
§ 2 - Des conditions de recrutement trop souples ? 55
Section 2 - Une liberté apparente 64
§ 1 - La forte implication des partis politiques 64
§ 2 - Le critère déterminant du cursus honorum 71

Chapitre 2 - Un recrutement en manque de représentativité 79
Section 1 - La représentativité sociale du député 79
§ 1 - La sous-représentation des femmes 79
§ 2 - La sous-représentation de la diversité sociale 96
Section 2 - La réforme du mode de scrutin 109
§ 1 - La remise en cause du scrutin uninominal majoritaire à deux tours 109
§ 2 - La représentation proportionnelle dosée, une solution en trompe-l'œil 112

BY-NC-ND

Titre 2 - Les droits et garanties accordés au député 123

Chapitre 1 - Un statut juridique spécial 125

Section 1 - Les garanties habituellement attribuées en régime parlementaire..... 125
§ 1 - La protection pénale par le mécanisme des immunités..... 126
§ 2 - La protection financière par le mécanisme des indemnités..... 142
Section 2 - Une modernisation des garanties statutaires recherchée 158
§ 1 - Le renforcement de l'exigence de probité, d'exemplarité et de transparence..... 158
§ 2 - La modernisation du statut par le renforcement des conditions d'exercice du mandat. 173

Chapitre 2 - Un statut politique..... 181

Section 1 - Le député politiquement dépendant de son groupe 182
§ 1 - Les droits accordés au député grâce à son groupe..... 182
§ 2 - Les fonctions accordées au député grâce à son groupe 189
Section 2 - Le député politiquement indépendant de son groupe..... 196
§ 1 - L'indépendance du député par rapport à la direction de son groupe (et de son parti) : le cas des « frondeurs » 196
§ 2 - L'indépendance du député au prix de l'isolement : le cas des non-inscrits..... 202

PARTIE 2 - L'EXERCICE DU MANDAT DU DÉPUTÉ 215

Titre 1 - Le député à l'Assemblée nationale 217

Chapitre 1 - Le député législateur 219

Section 1 - Le député et la procédure législative renouvelée 219
§ 1 - Une procédure renforçant le député au sein des commissions parlementaires 220
A - La publicité des travaux : un outil au service du député 220
B - Le travail en commission à l'origine du travail en séance publique..... 228
§ 2 - Une procédure garantissant des délais d'examen minimums pour le député..... 232
A - Le temps alloué au député : entre délai de réflexion et lenteur législative..... 232
B - Une procédure raccourcie face à l'empressement de l'Exécutif..... 237
Section 2 - L'implication du député dans le processus d'élaboration de la loi..... 242
§ 1 - Une implication individuelle encadrée..... 243
A - Le droit d'initiative législative du député 243
B - Un droit très encadré pour le député..... 249
§ 2 - Une implication collective encore méconnue 254
A - Le député et le concours de collaborateurs non institutionnels..... 254
B - Le député et le concours de collaborateurs institutionnalisés..... 266

BY-NC-ND

Chapitre 2 - Le député contrôleur 279

Section 1 - Un double contrôle exercé sur l'Exécutif 280
§ 1 - Le contrôle politique du député 280
A - La nature du contrôle 280
B - Les instruments du contrôle 281
§ 2 - Le « contrôle judiciaire » du « député-juge » 291
A - La justification de la « compétence judiciaire » du député 291
B - Le député concomitamment membre d'une juridiction d'exception et d'une assemblée politique 294
Section 2 - Un contrôle à la mise en œuvre décevante 305
§ 1 - Le député contraint par des procédures restrictives 305
A - Le calendrier parlementaire : un frein sérieux au contrôle 306
B - Les questions d'actualité au Gouvernement : un moyen de contrôle inefficace 308
§ 2 - Le député contraint par la solidarité majoritaire 314
A - Le cas de l'élu d'opposition ou non-inscrit à travers l'exemple des questions écrites 314
B - Le cas de l'élu membre de la majorité gouvernementale 320

Titre 2 - Le député en circonscription 329

Chapitre 1 - Le « député aux champs » 331

Section 1 - La diversité du travail de terrain 331
§ 1 - Un rôle d'intermédiaire avec les citoyens 332
§ 2 - Un rôle d'animateur de la vie sociale de la circonscription 339
Section 2 - Un rôle local renforcé par la pratique du cumul des mandats 345

Chapitre 2 - La portée du travail de terrain 353

Section 1 - Une activité politique locale valorisée 353
Section 2 - Une hiérarchie indue de son action 361

CONCLUSION GÉNÉRALE 373

Bibliographie 379
Index thématique 421
Index de la jurisprudence 425
Index onomastique des élus cités 429
Table des tableaux et infographies 433
Table des matières 435

BY-NC-ND

BY-NC-ND

BY-NC-ND

BY-NC-ND

BY-NC-ND

LE DÉPUTÉ FRANÇAIS

En l'espace de soixante ans, la Constitution du 4 octobre 1958 a subi de nombreux changements à la fois juridiques et politiques. Une chose a cependant perduré : le parlementarisme rationalisé. Prenant en compte les changements intervenus depuis 1958 et les aspirations des Français à la modernisation et au rééquilibrage des institutions de la Ve République, le Constituant de 2008 a opéré une revalorisation du Parlement et proposé de rendre la fonction parlementaire plus valorisante. Mais à l'aune de dix années d'expérience, force est de constater que les améliorations attendues n'ont pas véritablement eu lieu. Dans le même temps, les exigences démocratiques des Français ont évolué. De ce fait, ce qui était acceptable hier, à défaut d'être accepté, ne l'est plus aujourd'hui. Il en est ainsi des avantages, des pratiques, des comportements individuels ou collectifs de responsables politiques.

On peut dès lors s'interroger sur ce que devrait être le député de la Ve République tant au niveau de son statut que de son rôle.

Il ressort de cette étude que l'actuel statut du député est appelé à se renforcer, notamment, s'agissant des moyens alloués au député, ainsi que des droits et garanties afin de permettre une plus grande mobilité entre le mandat et l'activité professionnelle de l'élu, et d'améliorer la représentativité du député par l'ouverture de l'Assemblée à un nouveau public. Le cadre institutionnel dans lequel s'exerce le travail parlementaire doit également être assoupli pour rétablir le député dans ses fonctions de collaborateur du Gouvernement pour la confection des lois et de contrôleur de l'action gouvernementale. Enfin, le travail en circonscription ne doit pas être négligé car il permet à l'élu de mieux exercer ses missions législatives et de contrôle.

Mots-clés : Ve République ; Assemblée nationale ; Député ; Mandat ; Statut ; Rôle ; Circonscription.

THE MEMBER OF THE FRENCH NATIONAL ASSEMBLY

In the space of sixty years, the Constitution of 4th October 1958 has undergone many legal and political changes. However, one thing has remained: streamlined parliamentarianism. Considering the changes since 1958 and the aspirations of the French people for the modernisation and the rebalancing of the institutions of the Fifth Republic, in 2008 the constituent power worked on upgrading the role of the Parliament and proposed to improve the attractiveness of the parliamentarian function. After ten years of experience, it is clear that the potential improvements have not taken place. At the same time, the democratic requirements of the French have evolved. Hence, what was acceptable yesterday may not be today. This is true for the advantages, traditional practices, individual or collective behaviours of policy makers.

Consequently, it may be asked what an MP of the Fifth Republic should be, in both status and function.

This study shows that the status of the MP should be strengthened, notably with regard to the resources allocated to the MP, as well as rights and guarantees to allow greater mobility between the mandate and the professional activity of the elected representative, and to improve the representativeness of the MP through the opening up of the Assembly to a new audience. Also, the institutional system within which parliamentary work is performed must be more flexible to return the MP to his/her role as a legislator and overseer of government action. Finally, constituency work must not be neglected because it allows the MP to better carry out his/her legislative and overseeing missions.

Keywords : Fifth Republic, National Assembly, Member of Parliament, Mandate, Status, Function, Constituency.