

La vie des assemblées dans l'espace francophone : recueil des procédures et des pratiques parlementaires

*Plan adopté par la commission des affaires parlementaires
le 7 juillet 2005 à Bruxelles (Belgique)*

Avant propos

Introduction

Chapitre I - Sources du droit parlementaire

Section 1 - Les sources écrites

Le droit parlementaire de la Vème République a pour caractéristique d'être soumis à un ensemble complet et hiérarchisé de règles, édictées dès la phase de mise en place des institutions, et dont le Conseil Constitutionnel assure le contrôle.

A) La Constitution de 1958

Portant l'empreinte du parlementarisme rationalisé, la Constitution apparaît comme la source la plus directe du droit parlementaire dans la mesure où elle définit elle-même avec précision, y compris dans leurs aspects les plus techniques, les principales procédures destinées à favoriser la stabilité gouvernementale, objectif premier des fondateurs de la Vème République.

Cette « réglementation constitutionnelle » comprend quatre séries de mesures :

- Un strict régime des sessions ;
- Un effort pour définir le domaine de la loi ;
- Une réorganisation profonde de la procédure législative ;
- Une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques.

Plus de cinquante articles sur les quatre-vingt-neuf que comprend la Loi fondamentale concernent ainsi directement ou de manière incidente le domaine du droit parlementaire. Sont notamment détaillées : les conditions de mise en cause de la responsabilité gouvernementale (article 49), les irrecevabilités opposables aux initiatives parlementaires (articles 40 et 41), le nombre des commissions permanentes (article 43), les modalités de fixation de l'ordre du jour (article 48), celles de la discussion législative (article 42), l'exercice du droit d'amendement (article 44) et le fonctionnement du bicamérisme, y compris la procédure de conciliation entre les deux assemblées (commission mixte paritaire - article 45).

B) Les dispositions organiques

La constitution de 1958 renvoie à des lois organiques, catégorie de lois dotées d'un statut spécifique, les modalités d'application de certaines dispositions comme :

- la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les conditions dans lesquelles sont élues les suppléants des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient (article 25) ;

- les précisions et compléments au domaine de la loi (article 34 dernier alinéa) ;

- les conditions de vote des lois de finances (article 47).

Ces lois organiques ont en général été prises par ordonnance dans le cadre de l'article 92 relatif à la mise en place des institutions¹ ; celles concernant la composition des assemblées, les incompatibilités et le remplacement des parlementaires, ont été intégrées au Code électoral et plusieurs fois modifiées.

D'autres ont été adoptées ultérieurement, ainsi la loi organique relative au lois de financement de la Sécurité sociale (LO 96-1160 du 27 décembre 1996), votée en application de la loi constitutionnelle 96-138 du 22 février 1996.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, le Parlement devait se conformer aux dispositions prévues par les lois organiques.

C) Les dispositions législatives

a) L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées

Prise en application de l'article 92 de la Constitution, elle reprend des dispositions antérieures figurant dans les textes relatifs aux pouvoirs publics codifiés en 1950 et concernant le siège de chaque assemblée, les pouvoirs de leur président en matière de sécurité et le régime des pétitions.

Le texte précise également leur autonomie financière, leur responsabilité civile, la situation militaire de leurs membres ainsi que l'immunité couvrant les discours et documents parlementaires au regard de la loi sur la presse.

L'ordonnance complète, par ailleurs, les prescriptions constitutionnelles relatives aux commissions d'enquête et de contrôle en fournissant un fondement à leur existence, non prévu par la Constitution.

Selon une décision du Conseil Constitutionnel de 1966, les dispositions qu'elle contient s'imposent aux règlements des assemblées malgré leur valeur législative simple.

En raison de cette valeur, elles peuvent être modifiées par une loi ordinaire qui n'est pas soumise au contrôle de conformité imposé aux lois organiques (Constitution, article 61 alinéa 1).

b) Les autres lois

Outre les modifications législatives apportées à l'ordonnance de 1958, plusieurs lois ont eu une incidence sur le droit parlementaire ; c'est le cas de celles qui ont créé des délégations parlementaires, pour la radiotélévision (supprimée par la loi n° 86-1210 du 26

¹ abrogé par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995

novembre 1986), pour les problèmes démographiques (loi n° 79-1204 du 31 décembre 1979) et pour la planification (loi n° 82-653 du 29 juillet 1982).

Il en va de même des dispositions législatives prévoyant la participation des parlementaires à des organismes extraparlimentaires ou instituant le médiateur de la République (loi n°73-6 du 3 janvier 1973), ainsi que de nombreux textes législatifs – ou réglementaires-.

D) Les règlements parlementaires

Doivent être regroupées dans cette catégorie trois sources de droit parlementaire : les règlements proprement dits de l'Assemblée nationale et du Sénat, les Instructions générales du Bureau des deux Chambres et le règlement du Congrès du Parlement.

a) Les Règlements des assemblées

« Le Règlement, c'est la loi intérieure de chaque Chambre, fixée par elle-même. La Chambre agit en établissant son règlement non comme une branche du pouvoir législatif mais à titre de corporation autonome douée d'un pouvoir d'organisation et possédant sur ses membres une autorité disciplinaire »².

Le Règlement constitue une source privilégiée du droit parlementaire puisque son objet est d'organiser le fonctionnement interne des assemblées, les procédures suivies dans leurs délibérations et la discipline de leurs membres.

Du point de vue formel, le règlement est une résolution que l'assemblée adopte selon la procédure ordinaire –dépôt d'une proposition de résolution, examen en commission et adoption en séance- et dont elle assure l'application.

Il appartient à la catégorie juridique des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire que la validité des règles qu'il édicte est limitée à leur objet interne. Ces règles concernent tous ceux qui sont placés sous l'autorité de l'assemblée, soit comme membres ou personnels, soit en raison de leur présence dans son enceinte (visiteurs, membres du Gouvernement, fonctionnaires de l'exécutif, membres des cabinets ministériels...).

Elles témoignent d'une permanence qui survit aux régimes ; en effet, si les assemblées adoptent un nouveau règlement après chaque changement de constitution, elles y incorporent des usages et des traditions qui se sont établis au cours de l'histoire.

Relativement autonome par rapport à l'ordre général, les Règlements parlementaires sont néanmoins soumis, avant leur mise en application, au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. Cette disposition prévue à l'article 61 alinéa 1 déroge au principe d'autonomie qui réservait traditionnellement aux assemblées le pouvoir exclusif d'élaborer leur règlement.

b) Les Instructions générales des Bureaux

Adoptées dans le cadre des pouvoirs d'exécution que les Bureaux détiennent en vertu du Règlement de leur assemblée, elles complètent la loi intérieure de chaque Chambre.

Elles ne sont pas d'une nature fondamentalement différente des résolutions réglementaires elles-mêmes, si ce n'est que l'organe de leur élaboration est numériquement plus restreint.

En pratique, les dispositions prévues dans l'Instruction générale du Bureau s'imposent avec la même valeur normative que le Règlement lui-même.

² Paul Bastid -1954

c) *Le Règlement du Congrès du Parlement*

Même si l'on considère qu'il ne constitue pas un Règlement d'assemblée au sens de l'article 61 de la Constitution, le Règlement du Congrès du Parlement est une source du droit parlementaire dans la mesure où il détermine très précisément la procédure que doivent suivre les deux Chambres lorsqu'elles sont réunies en Congrès pour exercer leur pouvoir constituant.

E) Les règles du droit international public

Les traités et accords internationaux incorporés dans le droit positif, bien que ne constituant pas des sources immédiates du droit parlementaires, peuvent avoir une incidence réelle sur la vie des assemblées et le statut des parlementaires. C'est pourquoi ils forment un corpus de normes de référence dont l'application est assurée par des dispositions internes ressortissant directement au droit parlementaire.

L'incidence du droit international public sur l'activité parlementaire se manifeste soit au plan purement juridique, soit au plan politique ou diplomatique (participation d'un parlementaire à un organe international en vertu d'une disposition de droit interne ; participation à des organes internationaux conformément aux statuts des organes concernés ; association de parlementaires à des organismes extraparlimentaires à vocation internationale).

Par ailleurs différentes normes politiques et juridiques internes ou internationales régissent le fonctionnement des organismes de coopération et d'amitié parlementaire (Union interparlementaire, Assemblée parlementaire de la Francophonie, groupes interparlementaires d'amitié).

F) Les règles d'administration interne des assemblées

Elaborés par les instances spécialisées des assemblées conformément à la compétence générale ou spécialisée que leur confère le Règlement, les règlements administratifs constituent également une source de droit parlementaire.

Certains sont codifiés (Règlements de comptabilité, Statuts des Caisses autonomes de sécurité sociale) ; d'autres sont adoptés ponctuellement (arrêtés du Bureau, du Président, des Questeurs).

G) Les règlements du pouvoir exécutif

Deux types de règlements doivent être distingués :

- 1) les actes de forme réglementaire pris pour l'exercice d'une compétence constitutionnelle expresse.

Ils ne sont pas réellement normatifs et rendent seulement effectives les compétences procédant de la Constitution : décrets d'ouverture et de clôture des sessions extraordinaires du Parlement (article 30), décrets demandant au Parlement une nouvelle délibération (article 10 alinéa 2).

- 2) les règlements proprement dits, pris en application des articles 20 et 37 de la Constitution, qui peuvent éventuellement contenir des dispositions de droit parlementaire voire instituer des procédures autonomes de droit parlementaire en conférant à des instances parlementaires des compétences spécifiques non prévues par la Constitution.³

³ Par exemple le décret n°73-278 du 13 mars 1973 créant le Conseil supérieur pour la sûreté nucléaire prévoit ainsi que les deux assemblées, ou les commissions spéciales constituées par elles pourront demander au ministre de soumettre au Conseil toutes questions importantes relatives à ce sujet.

Section 2 - Les sources non écrites

En accroissant le domaine des normes constitutionnelles, organiques et législatives concernant le droit parlementaire, la Constitution de la Vème République a réduit l'importance des sources non-écrites ; toutefois ces dernières forment toujours, avec la pratique des assemblées, un corpus de référence non négligeable.

A) La pratique parlementaire

C'est une « règle de vie sociale » au sein des assemblées qui exprime « l'acquiescement par le comportement ».⁴

Certains comportements, issus de la traditionnelle « courtoisie parlementaire », ne sont pas considérés comme du droit parlementaire proprement dit car leur méconnaissance entraîne une réprobation dénuée de toute sanction : ainsi, l'usage veut que l'orateur se lève avant de prendre la parole ; de même, le Gouvernement ne doit pas interpellier les députés.

D'autres ont un fondement politique qui leur confère un caractère obligatoire plus marqué : ainsi, le Président d'une assemblée ne participe pas aux scrutins en raison de son obligation de neutralité ; cet usage n'a connu que quelques exceptions, liées au caractère important ou symbolique des votes ; de même, à l'Assemblée nationale, le Président suit toujours l'avis du Président de la commission des Finances sur la recevabilité des amendements.

B) La coutume et les précédents

De nombreuses coutumes parlementaires sont devenues obsolètes sous la Vème République, la rationalisation du parlementarisme ayant même conduit à en abroger certaines par un texte formel : par exemple les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale, définies très précisément par l'article 49 de la Constitution.

Le contrôle de constitutionnalité, notamment après la réforme du mode de saisine du Conseil en 1974, a ainsi confiné les règles coutumières aux seuls domaines non expressément régis par la Constitution.

Mais si la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne se réfère pas à la coutume pour fonder son interprétation des normes constitutionnelles, elle n'exclut pas que celle-ci soit source d'obligations juridiques dans le domaine de la « légalité intérieure » des assemblées, ressortissant à la compétence exclusive des assemblées en vertu du principe d'autonomie parlementaire, domaine dont le Conseil constitutionnel n'a à connaître que du point de vue de sa conformité à la Constitution.

Les décisions touchant à la police des Chambres et visant à garantir l'ordre des débats, qui émanent des assemblées et plus précisément de leurs organes, donnent naissance à une « jurisprudence » qui permet d'éviter l'arbitraire des solutions improvisées et possède une autorité effective proche de celle des règles écrites : il en va ainsi des solutions arrêtées par le Bureau, à la demande du Président de séance, pour trancher une difficulté apparue au cours des débats, et qui peuvent être ensuite consacrées par le Règlement ; ou de la technique juridique très élaborée mise en œuvre par la commission des finances pour examiner la recevabilité financière des amendements.

⁴ M. Prelot – cours de Droit parlementaire 1957-1958.

C) Les conventions parlementaires

Ce sont des pratiques effectives et respectées qui affectent directement ou indirectement les prérogatives constitutionnelles du Gouvernement.

Certaines ont pour effet de restreindre l'exercice d'un droit ; ainsi, le Règlement du Sénat ne prévoyant pas de contrôle a priori de la recevabilité financière des amendements, il est d'usage que le Gouvernement n'invoque l'irrecevabilité financière des amendements qu'après leur discussion publique.

D'autres reposent sur l'accord donné par le Gouvernement : ainsi les « questions au Gouvernement » instituées en 1974 à l'Assemblée nationale (voir infra chapitre VII, section 1 §3) ont été régulièrement inscrites à l'ordre du jour sans avoir d'autre fondement juridique que la décision hebdomadaire de la Conférence des Présidents. Cette convention a été consacrée par la réforme du Règlement intervenue en 1994.

Section 3 - La jurisprudence des Cours constitutionnelles

L'instauration en 1958 d'un contrôle de conformité à la Constitution des règlements des assemblées et des lois a remis en cause le principe de la souveraineté parlementaire qui excluait toute intervention extérieure dans le fonctionnement et les décisions des assemblées.

S'agissant du contrôle exercé sur les Règlements des assemblées (Constitution, article 61 alinéa 1), la jurisprudence du Conseil constitutionnel considère que les dispositions qui font application d'une règle constitutionnelle doivent en respecter strictement la lettre, tandis que celles qui n'en découlent pas directement doivent simplement être compatibles avec les prescriptions constitutionnelles.

Quant au contrôle qui intervient après le vote de la loi et avant sa promulgation (Constitution, article 61 alinéa 2), il est facultatif, concret et s'exerce a posteriori. Destiné initialement à faire respecter la répartition des compétences entre Exécutif et Législatif, il a été étendu, le Conseil constitutionnel contrôlant également depuis 1971 la conformité des lois aux dispositions de fond que contient la Constitution ou auxquelles elle renvoie (Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, par exemple). En outre, depuis la révision constitutionnelle de 1979 élargissant la saisine du Conseil à soixante députés ou soixante sénateurs, la notion de conformité s'applique également à l'ensemble de la procédure d'adoption, le Conseil devant examiner si la loi « a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelles relatives à la procédure législative ».

Par les interprétations qu'elle donne des dispositions à valeur constitutionnelle, la jurisprudence du Conseil constitutionnel constitue une source secondaire du droit parlementaire : les motifs étayant et fondant les décisions du Conseil s'imposent en effet de la même manière que leur dispositif (décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1962). De plus, parce qu'elle est amenée à édicter des normes qui n'existent pas dans les textes de référence, cette jurisprudence peut apparaître comme véritablement créatrice de règles qualifiées de constitutionnelles. C'est ainsi que dans une décision du 19 janvier 2006, le Conseil Constitutionnel, revenant sur une jurisprudence antérieure, a annoncé son intention d'écarter, dès la deuxième lecture, les amendements qui ne seraient pas en relation directe avec une disposition restant en discussion, avec les mêmes exceptions que celles déjà prévues pour les textes soumis aux assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire. La conséquence en est donc que, sous réserve de ces dérogations, les dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées ne peuvent plus être remises en cause à un stade ultérieur de la discussion.

Chapitre II - Le mandat parlementaire

Section 1 - Généralités : nature juridique, caractères

Aux termes de l'article 3 alinéa 1 de la Constitution, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ».

Le mandat parlementaire est ainsi une fonction publique dont les titulaires sont investis par l'élection. Puisqu'il n'implique, selon la tradition républicaine issue de la Révolution française, aucune dépendance juridique entre l'élu et ses électeurs, sa nature juridique revêt un caractère représentatif.

Le mandat parlementaire présente en conséquence trois caractéristiques :

- il est libre : la nullité de tout mandat impératif stipulée par la Constitution (article 27) garantit l'indépendance de l'élu dans ses opinions et ses votes ; les engagements contractés lors de la campagne électorale ou après l'élection n'ont pas d'effet juridique ;

- il est général : le parlementaire ne représente pas la circonscription ou le département dont il est l'élu mais la nation toute entière ;

- il est irrévocable : sauf événements particuliers (voir section 3 : durée du mandat), le mandat parlementaire prend fin à échéance normale ; il n'existe pas de procédure de révocation de l'élu.

Section 2 - Les régimes électoraux

Sont électeurs tous les Français des deux sexes âgés de dix-huit ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant pas dans un cas d'incapacité prévu par la loi (Constitution, article 3 alinéa 4)

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (Constitution article 3 alinéa 4 issu de la loi constitutionnelle no 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes).

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient de veiller à la régularité de l'élection des parlementaires. A ce titre, il statue sur l'éligibilité (voir infra §2 Les inéligibilités), le déroulement des opérations et le respect des règles de financement des campagnes (voir infra §4 le financement des campagnes électorales).

§1 Les modes de scrutin

A) Mode d'élection des députés

Les députés sont élus au suffrage universel direct (article 24 de la Constitution), au scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans le cadre de 577 circonscriptions (555 circonscriptions en métropole et 22 outre-mer). Les circonscriptions, délimitées par le code électoral à l'intérieur de chaque département, tiennent compte de l'importance de la population. Leur nombre varie ainsi de 2 à 24, selon le département.

Les candidats sont tenus de faire une déclaration revêtue de leur signature, énonçant leurs nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession. A cette déclaration sont jointes les pièces de nature à prouver que le candidat est âgé de vingt-trois ans révolus et possède la qualité d'électeur. La déclaration précise également les nom et qualités du suppléant, qui doit remplir les conditions d'exigibilité exigées des candidats.

Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription, ni être à la fois candidat et remplaçant d'un autre candidat.

Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a pas réuni la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart du nombre des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin, auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

Dans tous les cas, le scrutin a lieu un dimanche, le second tour se tenant, s'il y a lieu, le dimanche qui suit le premier tour.

B) Mode d'élection des sénateurs

« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat » (article 24 de la Constitution).

La composition et le rythme de renouvellement du Sénat ont été substantiellement actualisés par la loi organique n°2003-696 du 30 juillet 2003, pour coller au plus près des évolutions démographiques de la société française depuis une vingtaine d'années. Actuellement, le Sénat compte 331 sénateurs élus dans les départements métropolitains ou d'outre-mer (313 sièges), les collectivités territoriales d'outre-mer à statut propre (6 sièges) et, pour 12 d'entre eux, par les Français établis hors de France.

Au fil des prochains renouvellements triennaux, son effectif passera graduellement à 346 à partir de 2011 (voir infra Section 3 §5).

Le mode de scrutin est dual, selon le nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription :

- scrutin uninominal majoritaire dans les collectivités désignant un faible nombre de sénateurs (un ou deux jusqu'en 2003, ce seuil ayant été remonté à trois sièges à compter du renouvellement de 2004 par la loi du 30 juillet 2003) ;

- représentation proportionnelle dans les collectivités à 4 sièges ou plus (trois sièges jusqu'à la réforme du 30 juillet 2003).

Le Sénat se renouvelle par fraction tous les trois ans (par tiers jusqu'à présent, les sénateurs étant élus pour 9 ans ; par moitié à compter du renouvellement de 2004, la durée du mandat sénatorial ayant été réduit à 6 ans).

C) Le contentieux des opérations électorales

Le contentieux des opérations électorales porte sur l'équilibre des moyens de propagande et la régularité du déroulement du scrutin.

En matière de propagande le code électoral est particulièrement strict puisque, hormis ce qui est autorisé, à savoir l'envoi des documents officiels et l'affichage sur les emplacements

autorisés, tout est prohibé. D'une manière très concrète, le Conseil constitutionnel juge l'impact des irrégularités sur l'issue du scrutin en mesurant moins l'abus de propagande en lui-même que le déséquilibre entre les candidats qui peut en résulter.

S'agissant des opérations électorales proprement dites, la compétence du Conseil constitutionnel est très large puisqu'il est à la fois le juge du déroulement matériel du scrutin, du dépouillement et du décompte des voix. Il ne peut être saisi qu'une fois l'élection acquise et ne statue que s'il y a contestation. La saisine du Conseil constitutionnel doit intervenir dans les dix jours suivant la proclamation des résultats ; elle est ouverte à tous les électeurs, y compris aux candidats ; la requête n'a pas d'effet suspensif. Les règles sont les mêmes pour les élections sénatoriales, ces dernières comportant en plus un contentieux de l'élection des délégués, pour lequel le tribunal administratif est compétent. Le Conseil statue souverainement et est amené, lorsqu'il constate une irrégularité ou une fraude susceptible d'avoir une incidence significative sur l'issue du scrutin à réformer les résultats et, le cas échéant, à annuler l'élection.

§2 Les inéligibilités

Peuvent faire acte de candidature et être élus les Français des deux sexes âgés de vingt-trois ans et n'étant pas dans un cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévu par la loi.

A) Les inéligibilités tenant à la personne

Ne peuvent être élues certaines catégories de personnes :

- personnes placées sous un statut de majeur protégé, de tutelle ou de curatelle ;
- personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale assortie de la privation des droits civiques ;
- personnes à l'encontre desquelles a été prononcée soit la faillite personnelle, soit l'interdiction de gérer une entreprise, soit la liquidation judiciaire.

De même, nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait à la loi sur le service national.

B) Les inéligibilités tenant aux fonctions

Ne peuvent pas non plus être élues les personnes auxquelles l'exercice de certaines fonctions pourrait conférer un avantage indu, de nature à introduire une inégalité objective entre les candidats.

La loi procède en désignant précisément les fonctions visées, leur ressort géographique et la durée de ces inéligibilités. C'est ainsi :

- que le Médiateur de la République est inéligible dans toutes les circonscriptions ;
- que les préfets sont inéligibles dans les circonscriptions comprises dans le ressort de leurs fonctions ou des fonctions qu'ils ont exercées depuis moins de trois ans ;
- que ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : les magistrats ; les officiers exerçant un commandement territorial ; un certain nombre de fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction et de contrôle dans les services extérieurs, régionaux et départementaux de l'Etat.

Rappel : par ailleurs, le défaut de déclaration patrimoniale ou de dépôt du compte de campagne constitue depuis la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988, un cas d'inéligibilité.

C) Le contentieux de l'éligibilité

En matière d'inéligibilité, le Conseil constitutionnel statue en appel des tribunaux administratifs. L'inéligibilité est appréciée de manière stricte, mais une fois constatée, elle présente un caractère absolu. En outre, lorsqu'il est appelé à statuer, le Conseil constitutionnel se prononce sur l'inéligibilité tant du titulaire que du suppléant.

Lorsque l'inéligibilité se révèle après la proclamation des résultats et l'expiration du délai pendant lequel elle peut être contestée, le parlementaire est déchu de plein droit ; il en est de même pour celui frappé d'inéligibilité en cours de mandat (article LO 136 du Code électoral) par suite d'une condamnation entraînant la privation temporaire ou définitive des droits électoraux, d'une décision judiciaire, d'une mise sous tutelle, ou d'une condamnation à la faillite personnelle.

Le Conseil constitutionnel constate la déchéance à la requête du Bureau de l'assemblée ou du Garde des Sceaux ou, en cas de condamnation, du ministère public. La saisine est obligatoire et le Conseil dispose d'une compétence liée.

§3 La représentation des groupes spécifiques (minorités ethniques, religieuses...)

L'organisation d'une représentation spécifique des minorités ethniques ou religieuses contreviendrait au principe constitutionnel selon lequel la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale (article 1, alinéa 1).

§4 Le financement des campagnes

A) Les élections législatives

Tout candidat à une élection législative doit se soumettre, pour ce qui concerne le financement de sa campagne, à des règles d'organisation et à des dispositions limitant quantitativement et qualitativement les sommes en jeu et dont le respect conditionne le remboursement ultérieur d'une fraction des dépenses ainsi que, le cas échéant, la validité même de l'élection (*cf. infra* le contentieux électoral).

a) La désignation d'un mandataire et l'établissement d'un compte de campagne

Pendant l'année précédant l'élection (ou à compter de la date du décret de dissolution), la collecte des fonds nécessaires à cette élection doit être placée sous la responsabilité d'un mandataire spécialement désigné à cet effet et être retracée dans des comptes établis à cette fin.

Le mandataire peut être, au choix du candidat, soit une personne physique, soit une association de financement électorale. Dans les deux cas, le mandataire doit ouvrir et gérer un compte de dépôt spécialement et expressément affecté aux opérations financières de la campagne.

Tout candidat à une élection législative, élu ou non, doit établir un compte de campagne qui retrace l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses liées à l'élection. Ce compte inclut également tant en recettes qu'en dépenses, la contre-valeur financière de tous

les avantages, concours en nature et prestations diverses dont il a pu bénéficier pour sa campagne.

Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire mais ne peut présenter un déficit. Il doit être certifié par un expert comptable et être transmis avec ses pièces justificatives dans les deux mois suivant le jour de l'élection à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui l'approuve ou le rejette dans les six mois de son dépôt.

b) L'encadrement des dépenses et des recettes

Afin de limiter la progression des dépenses des campagnes électorales et de préserver la transparence de l'origine et de l'importance des concours privés au financement des campagnes, la loi a établi plusieurs barrières.

Pour ce qui concerne les recettes :

- seules les formations politiques qui, bénéficiaires d'un financement public ou disposant d'un mandataire financier, sont soumises au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peuvent participer au financement de la campagne des candidats ;
- la participation d'une personne morale au financement de la campagne électorale d'un candidat est prohibée — qu'il s'agisse d'une entreprise, d'un établissement public, d'une association ou d'un syndicat et quelle que soit la forme de cette participation (dons, fourniture de biens, services, autres avantages) ;
- les dons des personnes physiques sont plafonnés à 4 600 €, tout don d'un montant supérieur à 150 € devant être réglé par chèque. De plus, le montant global des dons en espèce doit être inférieur ou égal au cinquième du plafond des dépenses autorisées.

Pour ce qui concerne les dépenses :

- la loi a ramené, en 1993, le plafond des dépenses autorisées de 76 000 € à 38 000 € majorés de 0,15 € par habitant de la circonscription ;
- ce plafond est actualisé tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie : il a été multiplié par le coefficient de 1,12 par le décret n° 2002-350 du 14 mars 2002.

Outre le remboursement des dépenses de propagande électorale, la loi accorde aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin un remboursement forfaitaire des dépenses de campagne.

Pour en bénéficier, le candidat proclamé élu doit :

- avoir respecté ses obligations légales relatives au dépôt et à la régularité du compte de campagne et au plafond de dépenses électorales ;
- justifier avoir déposé auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, la déclaration de sa situation patrimoniale.

Le montant du remboursement est égal au montant des dépenses qui, selon le compte de campagne, ont été effectivement acquittées par le candidat ou constituent sa dette personnelle, sans pouvoir toutefois excéder la moitié du plafond légal des dépenses électorales.

c) Le contentieux du financement des élections législatives

Le contentieux du financement des élections législatives porte tout d'abord sur la présentation du compte de campagne. Le Code électoral prévoit l'inéligibilité pendant un an

de tout candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et délais prévus.

S'il constate un vice substantiel de présentation, le juge ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation subjectif : il doit prononcer l'inéligibilité. Tel est le cas de l'absence de compte ou de sa non réception par la Préfecture dans le délai de deux mois, de l'absence de certification par un expert comptable, de l'absence des pièces justificatives en recettes ou en dépenses. La jurisprudence s'attache surtout à exiger l'exhaustivité, la sincérité et l'unité du compte de campagne et du compte bancaire correspondant.

En revanche, le code électoral ménage une marge d'appréciation au juge si l'intéressé a dépassé le plafonnement des dépenses puisque dans ce cas le juge n'a pas l'obligation mais seulement la faculté de déclarer le candidat inéligible.

Dans tous les cas, l'inéligibilité étant prononcée pour un an à compter du jugement, le candidat élu et sanctionné est ainsi privé de la possibilité de se présenter à nouveau à l'élection partielle suivant une annulation.

B) Les élections sénatoriales

La législation relative au financement des campagnes électorales n'est pas applicable aux élections sénatoriales (dont les modalités pratiques n'entraînent d'ailleurs que des frais limités, sans commune mesure avec les dépenses engagées à l'occasion des autres campagnes électorales).

Toutefois, l'interdiction faite aux personnes morales de participer au financement de la vie politique est devenue un principe général qui s'applique à toutes les élections : c'est pourquoi le législateur l'a expressément étendu, en juillet 2000, à la campagne en vue des élections sénatoriales (article L308-1 du Code électoral). De même, aucun candidat n'est autorisé à recevoir d'aide ou de contribution d'un Etat étranger.

§5 La répartition du temps d'intervention dans les médias publics

Les règles relatives à la répartition des temps d'antenne sont fixées par le Code électoral (article L167-1) ; ces règles ne concernent que les élections législatives, les élections sénatoriales ne donnant pas lieu à des interventions dans les médias publics.

Les partis peuvent utiliser les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour leur campagne en vue des élections législatives. Chaque émission est diffusée par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion.

Pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale.

Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux de l'opposition.

Le temps attribué à chaque groupement ou parti dans le cadre de chacune de ces séries d'émissions est déterminé par accord entre les présidents des groupes intéressés. A défaut d'accord amiable, la répartition est fixée par le bureau de l'Assemblée nationale sortante et les présidents des groupes ; elle tient compte notamment de l'importance respective des groupes.

Les émissions précédant le deuxième tour de scrutin ont une durée d'une heure trente : elles sont réparties entre les mêmes partis et groupements et selon les mêmes proportions.

Tout parti qui n'est pas représenté par un groupe parlementaire a accès, à sa demande, aux émissions du service public de la communication audiovisuelle pour une durée de sept minutes au premier tour et de cinq minutes au second, dès lors qu'au moins soixante-quinze candidats ont indiqué, dans leur déclaration de candidature, s'y rattacher. L'habilitation est donnée à ces partis dans des conditions fixées par décret.

Les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions sont fixés, après consultation des conseils d'administration des sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, créé par la loi 86-1067 du 30 septembre 1986.

La mission du CSA revêt deux aspects en période électorale. Le Conseil doit en premier lieu élaborer des règles de pluralisme pour l'actualité liée à la campagne électorale, sous la forme de recommandations propres à chaque élection. Les critères qui fondent les recommandations visent en général à assurer l'équité d'accès aux médias des candidats ou formations politiques présents dans la campagne.

Le Conseil supervise en outre la mise en œuvre de la production, de la programmation et de la diffusion des émissions de la campagne audiovisuelle pour les élections bénéficiant, aux termes de la loi, d'une campagne officielle à la radio et à la télévision publiques. Le CSA s'implique dans cette mise en œuvre de façon très concrète, en étroite collaboration avec la société chargée de la production des émissions et de la coordination du dispositif et en liaison avec les candidats ou formations candidates.

Par ailleurs, en période électorale, le principe d'interdiction d'émissions publicitaire à caractère politique (article 14 de la loi 86-1067 du 30 septembre 1986) est d'application stricte.

Section 3 - La durée du mandat

§1 Principes

L'article 25 de la Constitution renvoie à une loi organique la fixation de la durée des pouvoirs de chaque assemblée. Conformément à la logique bicamérale, cette durée est différente pour chaque chambre.

A) La durée du mandat des députés

L'Assemblée nationale se renouvelle, en principe, intégralement tous les cinq ans. Les pouvoirs de la Chambre expirent ainsi (loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale) « le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » et les élections législatives doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent cette date.

Toutefois, le mandat des députés peut être abrégé par la dissolution (voir infra §3 la dissolution).

Par ailleurs tout député peut démissionner soit, si son élection n'a pas été contestée, à l'expiration du délai de dix jours prévu pour le dépôt des requêtes en contestation, soit, s'il y a eu contestation, après la notification de la décision de rejet rendue par le Conseil constitutionnel (Règlement de l'Assemblée nationale, article 6 alinéa 1).

B) La durée du mandat des sénateurs

Comme on l'a vu (supra Section 2 §1 B) Mode d'élection des sénateurs), le mandat sénatorial était initialement de neuf ans, et le Sénat se renouvelait par tiers tous les trois ans.

En vertu de la loi n°2003-696 du 30 juillet 2003, les sénateurs seront élus pour six ans, le mandat continuant d'être triennal mais portant désormais sur la moitié des sièges.

Des mesures transitoires ont été prévues pour que la réduction de la durée du mandat sénatorial et son nouveau rythme de renouvellement n'affectent pas les mandats en cours. A cet effet, les sièges de la série sortante en 2004 ont été répartis par tirage au sort en deux sections, l'une ayant été élue pour six ans, l'autre pour une durée dérogatoire de neuf ans. Par ailleurs, en raison de la modification décidée en 2005 du calendrier électoral des prochaines élections municipales et cantonales et afin que les sénateurs soient élus désormais et dans les années à venir par des grands électeurs en début de mandat, les élections sénatoriales qui devaient se dérouler en 2007 et 2010 ont été décalées d'une année soit septembre 2008 et 2011. A l'issue de la période transitoire en 2014, le Sénat sera ainsi composé de deux séries approximativement égales, pour un renouvellement triennal désormais par moitié (et non plus par tiers).

§2 Remplacements

Le régime électoral limite les cas d'élections partielles en prévoyant, en même temps que l'élection du parlementaire, celle d'un suppléant⁵ appelé à le remplacer en cas de décès, de nomination au Gouvernement ou au Conseil constitutionnel et de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement.

C'est donc seulement dans les autres cas de vacance de siège (annulation de l'élection par le juge, déchéance, démission du parlementaire, élection du député au Sénat ou du sénateur à l'Assemblée nationale) que des élections partielles sont organisées. Un délai maximal de trois mois à compter de l'acte provoquant la vacance du siège est imparti pour son déroulement : il s'agit, par ces délais, de garantir le retour rapide à un fonctionnement normal de l'institution parlementaire.

Toutefois aucune élection partielle législative ne peut se dérouler dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

§3 Dissolution

La dissolution, prononcée par le Président de la République en vertu du droit qui lui en est conféré à l'article 12 de la Constitution, interrompt le mandat des députés. Elle met fin aux pouvoirs de l'Assemblée nationale à compter du décret qui la prononce et qui prend effet dès la notification qui en est faite à son Président.

Le Président et les Questeurs assurent toutefois les pouvoirs d'administration générale du Bureau jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle assemblée, les élections générales ayant lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la parution du décret prononçant la dissolution.

⁵ le sénateur élu à la proportionnelle est remplacé par le suivant de liste.

Section 4 - Les protections

§1 Incompatibilité avec les fonctions publiques électives et non électives

Liée au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, l'incompatibilité se définit comme l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions avec le mandat parlementaire. Edictées d'abord dans le domaine des fonctions publiques, les incompatibilités ont été par la suite étendues à certaines fonctions exercées dans le secteur privé. A la différence de l'inéligibilité, elle n'empêche pas *a priori* l'élection, mais elle impose *a posteriori* un choix à l'élu.

A) Les incompatibilités avec les fonctions publiques électives

Est interdit le cumul des mandats de député et de sénateur et de député et de membre du Parlement européen, ainsi que, bien qu'aucun texte ne le prévoit, le cumul avec les fonctions de Président de la République.

En outre, la loi organique du 5 avril 2000 a rendu le mandat parlementaire incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3.500 habitants.

En revanche, le cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale (Président de conseil régional, Président de conseil général, maire) demeure autorisé.

B) Les incompatibilités avec les fonctions publiques non électives

Dans le souci de dégager les parlementaires des liens de dépendance qu'ils pourraient avoir avec un autre pouvoir ou une autre autorité, les députés ne peuvent cumuler leur mandat avec les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel ou du Conseil économique et social, de magistrat et de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

De manière plus générale, l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire et les fonctionnaires qui sont dans cette situation au moment de leur élection doivent être placés en position de détachement. Tout au plus, peuvent-ils continuer d'exercer certaines fonctions dans l'enseignement supérieur.

Les missions temporaires confiées par le Gouvernement sont également compatibles avec le mandat parlementaire, à condition de ne pas excéder une durée de six mois.

§2 Incompatibilité avec les fonctions privées

L'évolution du rôle de l'Etat, le poids de certains intérêts dans la vie collective ont conduit à interdire aux parlementaires l'exercice de fonctions déterminées dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées ainsi que l'accomplissement de certains actes.

Est ainsi prohibé le cumul avec des fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux, c'est-à-dire des organismes dépendant étroitement de la puissance publique (sauf si les parlementaires ont été désignés en cette

qualité comme membres du conseil d'administration en application des textes organisant les entreprises nationales ou les établissements publics).

De même, le cumul est interdit avec l'exercice de fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées bénéficiant d'avantages accordés par l'Etat ou les collectivités publiques en vertu d'une réglementation propre, celles ayant exclusivement un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne, les sociétés travaillant principalement pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat ou d'une personne publique et les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif.

Enfin, il est interdit aux parlementaires exerçant la profession d'avocat de plaider contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics et à tout parlementaire de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière industrielle ou commerciale.

§3 Le cumul des mandats

(Voir §1 1. Les incompatibilités avec les fonctions publiques électives).

Les principales règles sur la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ont été posées par la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.

A) Incompatibilité avec les mandats nationaux

Le parlementaire élu à une autre assemblée cesse de ce fait même d'appartenir à la première assemblée dont il était membre. Toutefois, la vacance du siège n'est déclarée qu'après l'expiration du délai de recours contre l'élection, ou, en cas de réclamation, qu'après la confirmation de l'élection par le Conseil constitutionnel. Pendant ce délai, le parlementaire n'est pas remplacé à l'assemblée qu'il quitte, tout en devenant membre de celle à laquelle son élection n'est pas définitive.

En outre, l'incompatibilité s'applique au suppléant : élu au Sénat, le suppléant d'un député perd sa qualité de remplaçant et réciproquement.

B) Incompatibilité limitée avec les mandats électifs locaux

Le parlementaire dispose d'un délai de trente jours pour démissionner du mandat ou de la fonction de son choix. A défaut, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit.

§4 Code de conduite et régime disciplinaire

A) Participation aux travaux

a) L'obligation de présence

1) Aux travaux des commissions

Elle est inscrite à l'article 15 du Règlement du Sénat, qui fixe par ailleurs les modalités de délégation du droit de vote et sa notification au Président de la commission. A l'Assemblée nationale, elle découle implicitement des dispositions du Règlement qui limitent les cas de dispense et prévoient la suppléance aux réunions (article 38 alinéa 2).

2) Aux séances plénières

Prévues par les Règlements des assemblées, les demandes d'absences à une séance déterminée prennent la forme d'une déclaration écrite, motivée et adressée au Président. Les sénateurs peuvent en outre demander un congé, le Bureau rendant un avis sur lequel se prononce l'assemblée. Le congé ne permet pas de déléguer son vote.

b) Les sanctions

Le Règlement du Sénat sanctionne l'absence aux réunions de commission : après trois absences non justifiées, la démission d'un commissaire est constatée par le Président du Sénat, sur saisine du Bureau de la commission et l'indemnité de fonction du sénateur est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante (Règlement du Sénat, article 13 alinéa 3).

A l'Assemblée nationale, l'absence à plus du tiers des scrutins publics en séance plénière entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à la session ; en cas d'absence à plus de la moitié des scrutins, la retenue est doublée.

En pratique, ces sanctions ne sont jamais appliquées.

B) Discipline

Les règles concernant la discipline sont quasiment les mêmes dans les deux assemblées et visent toutes à garantir le bon déroulement du travail parlementaire. La police de l'assemblée est exercée, en son nom, par le Président ; outre ses pouvoirs de suspendre ou de lever la séance en cas de désordre, ce dernier dispose d'une série de sanctions : rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure, censure avec exclusion temporaire ; les trois dernières sanctions étant assorties de mesures financières. En outre, en cas de voies de fait ou d'acte délictueux commis par un parlementaire, le procureur général est saisi.

La censure, qui est assortie de sanctions financières pendant un mois, a été appliquée une seule fois, en 1984, à quatre députés.

La fraude dans les scrutins, notamment en ce qui concerne le caractère personnel du vote, entraîne la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire. En cas de récidive pendant la même session, cette durée est portée à six mois. L'application de ces sanctions est décidée par le Bureau sur proposition des secrétaires.

§5 La protection juridique

Voir section V Les immunités parlementaires

§6 Les sanctions

A) Cumul des fonctions électives ou des mandats électoraux

A l'expiration d'un délai de trente jours suivant son entrée en fonction, le parlementaire qui ne s'est pas démis de ses mandats ou fonctions électives incompatibles est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil Constitutionnel à la demande du Bureau de son assemblée ou du Garde des Sceaux.

B) Contrôle des activités professionnelles incompatibles avec le mandat

Afin de permettre ce contrôle par le Bureau de l'assemblée dont ils sont membres, les parlementaires doivent, dans les trente jours de leur entrée en fonction, se démettre de leurs activités incompatibles et remettre au Bureau une déclaration des activités professionnelles ou d'intérêt général qu'ils se proposent de poursuivre. En cours de mandat, ils doivent également saisir le Bureau de toutes les modifications affectant cette déclaration initiale. L'absence de déclaration est assortie d'une sanction sévère, la démission d'office.

En cas de doute, ou de différend, le Conseil constitutionnel est saisi soit par le Bureau de l'assemblée concernée, soit par le Garde des Sceaux, soit par le parlementaire lui-même. Le Conseil décide souverainement. S'il se prononce pour l'incompatibilité, l'intéressé doit régulariser sa situation dans les trente jours suivant la notification de la décision ; à défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat.

C) Lorsqu'un acte interdit en matière de plaidoirie ou d'usage du titre de député a été commis, la sanction est d'application immédiate. Le député fautif est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel à la requête du Bureau de l'assemblée à laquelle il appartient ou du Garde des Sceaux.

Section 5 - Les immunités parlementaires

Le mandat est protégé en ce qui concerne son indépendance (irresponsabilité) et son exercice (inviolabilité). Ces protections ne constituent pas un privilège contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi mais une garantie créée pour l'assemblée toute entière et à laquelle les parlementaires, à titre individuel, ne peuvent renoncer.

§1 L'irresponsabilité

L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat. Elle est établie par la Constitution dont l'article 26, dans son premier alinéa, dispose « *qu'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* ».

Cette protection, qui vise à assurer la liberté d'expression et de décision des parlementaires, présente un double caractère : elle est absolue car elle couvre tous les actes liés à la fonction parlementaire et protège députés et sénateurs contre toute action judiciaire, pénale ou civile ; elle est permanente car elle s'exerce pendant les intersessions et après la cessation du mandat.

L'irresponsabilité ne concerne toutefois que les actes directement rattachables au mandat (interventions et votes en séance, en commission, au sein des groupes, rapports et propositions, activités en mission) ; elle ne peut être étendue aux activités extérieures (discours en réunion publique) ni aux actes distincts, accomplis par exemple dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement.

§2 L'inviolabilité

L'inviolabilité tend à éviter que l'exercice du mandat ne soit entravé par des actions pénales intentées contre le parlementaire à raison de faits étrangers à l'exercice du mandat.

L'inviolabilité est exclusivement attachée à la personne des parlementaires et ne s'étend pas aux locaux qu'il occupe. Elle ne joue qu'en matière criminelle et correctionnelle. De plus, contrairement à l'irresponsabilité, elle a une portée réduite à la durée du mandat.

Si, depuis la réforme du 4 août 1995, le régime de l'inviolabilité ne protège plus le député ou le sénateur contre l'engagement de poursuites (mise en examen), les parlementaires ne peuvent faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté (contrôle judiciaire) sans l'autorisation du Bureau de leur assemblée, sauf les cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La demande d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté est formulée par le Procureur général près la cour d'appel compétente, transmise par le Garde des Sceaux au Président de l'assemblée concernée, instruite par une délégation du Bureau, puis examinée par le Bureau qui a pour seul rôle de se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande.

La demande ne fait l'objet d'aucune publication et la plus grande confidentialité entoure son examen ; seule la décision du Bureau est publiée au Journal officiel et au Feuilleton (bulletin paraissant les jours de séance) de l'assemblée concernée.

Par ailleurs, l'assemblée peut décider par un vote la suspension de la détention ou des mesures privatives et restrictives de liberté, ou des poursuites engagées contre l'un de ses membres ; cette décision s'impose aux autorités administratives et judiciaires ; toutefois, l'effet de la suspension est limité à la durée de la session au cours de laquelle elle est décidée.

Section 6 - Le parlementaire dans sa circonscription

Le parlementaire exerce localement quatre fonctions, à travers lesquelles s'exprime toujours plus ou moins sa qualité d'élu national :

- un relais de l'information : le parlementaire fait le lien entre la circonscription, la formation politique et l'assemblée à laquelle il appartient ; ce rôle varie considérablement selon que l'élu est dans la majorité ou dans l'opposition, mais il comporte toujours deux aspects : expliquer aux habitants de sa circonscription les conséquences locales des mesures adoptées au niveau national et justifier les prises de position de son parti ; en sens inverse, se faire l'écho des préoccupations locales et faire « remonter » les aspirations des populations vers les responsables politiques nationaux.

- un intercesseur entre les citoyens et le pouvoir : les sénateurs, comme les députés, sont en général organisés pour recevoir les électeurs et répondre à leurs demandes : ils s'entourent d'une équipe de collaborateurs, tiennent des permanences, se déplacent dans les quartiers, répondent au courrier....

- un acteur du développement local : l'élu national est partie prenante du développement économique, social et culturel de sa circonscription, d'autant qu'il est bien placé pour l'inscrire dans la perspective plus vaste des enjeux économiques et politiques nationaux.

Il favorise la mise en place de structures nécessaires à ce développement et s'appuie sur un certain nombre de réseaux et d'institutions (élus locaux, milieux socio-professionnels, établissements scolaires et universitaires, institutions médico-sociales, associations...) dont il est, directement ou indirectement, l'animateur.

- un représentant de la République lors des réunions ou manifestations officielles.

Section 7 - La compétence électorale des parlementaires

En vertu de la compétence électorale dont ils disposent au sein de leur assemblée, les parlementaires élisent le Président et le Bureau – après chaque renouvellement partiel au Sénat ; le Président, pour la durée de la Législature, et le Bureau, à l'ouverture de la session ordinaire annuelle, à l'Assemblée nationale.

Ils sont appelés, par ailleurs, à désigner les membres des délégations et Offices parlementaires. Créés par la loi et institués, selon le cas, dans chaque assemblée ou communs aux deux chambres, ces organismes sont composés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes ; on citera à titre d'exemple les délégations parlementaires pour l'Union européenne créée en 1979 ou l'Office parlementaire d'évaluation des Choix scientifique et technologiques, créé en 1983.

Les parlementaires fonctionnent enfin comme corps électoral d'assemblées, d'organismes, ou de membres d'organismes extérieurs. C'est ainsi, notamment, qu'ils désignent les membres de la Haute Cour de Justice et de la Cour de Justice de la République.

La Haute Cour de Justice, juridiction chargée de juger le Président de la République en cas de haute trahison, est composée de vingt-quatre juges titulaires et de douze suppléants « élus à part égale et en leur sein par l'Assemblée nationale et le Sénat, après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées » (Constitution, article 67 et ordonnance n°59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique). Les élections ont lieu au scrutin secret, plurinominal. Une fois constituée, la Haute Cour élit son Président parmi ses membres.

La Cour de Justice de la République juge les actes criminels ou délictueux accomplis par les membres du Gouvernements dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est composée de trois magistrats du siège à la Cour de Cassation et de douze parlementaires élus à part égale par les deux assemblées après chaque renouvellement général ou partiel (Constitution, article 68). Les juges parlementaires sont élus au scrutin majoritaire ainsi que leur suppléant, dans les mêmes conditions que ceux de la Haute Cour. En revanche, la Cour de Justice est présidée par un des trois magistrats du siège à la Cour de Cassation.

Il convient de rappeler, enfin, que les députés participent au collège électoral qui élit les sénateurs (voir supra Section 2 §1).