

FICHE 11 – LE PARLEMENT

Selon l'article 24 de la Constitution : « *Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat* ». Le fonctionnement des assemblées est prévu par la Constitution (titres IV et V) qui renvoie également à une loi organique (ordonnance portant loi organique du 17 novembre 1958). Enfin, chaque assemblée élabore son propre règlement. Ces assemblées sont composées de parlementaires dont le statut varie d'une assemblée à l'autre.

I - LES MEMBRES DU PARLEMENT

L'élection et le mandat des parlementaires sont réglementés de manière assez précise.

A - L'ELECTION

L'élection des députés se déroule dans des conditions différentes de celle des sénateurs.

a) L'élection des députés

L'élection des députés se fait dans le cadre d'un système (A) qui voit s'affronter des candidats (B).

1° Le système électoral

Les 577 députés sont élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours. L'Assemblée nationale se renouvelle intégralement, tous les cinq ans.

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent 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.

En cas de dissolution, les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après celle-ci.

Des élections partielles se déroulent en cas de vacance d'un siège dans un délai de trois mois. Toutefois, de telles élections ne peuvent se dérouler durant la dernière année de la législature.

2° La campagne électorale

• Le financement

Les dépenses sont plafonnées à 38 000 € + 0,15 € par habitant multiplié par le coefficient de 1,12 fixé par le décret n°2002-350 du 14 mars 2002 pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie. Les dons des personnes physiques sont plafonnés à 4 574 € ; par contre ceux des personnes morales sont interdits sauf ceux des partis politiques. Le financement est donc en grande partie assuré par l'Etat qui rembourse 1/5^e du plafond des dépenses aux candidats

ayant obtenu au moins 5 % des suffrages. Le contrôle de ces dispositions est assuré au moyen d'un compte de campagne que tout candidat doit déposer dans les deux mois qui suivent l'élection. Il porte sur toutes les recettes et sur toutes les dépenses effectuées pendant l'année précédant l'élection et doit être en équilibre ou en excédent. La commission des comptes de campagne reçoit les comptes et les examine. Elle transmet au Conseil constitutionnel ceux qui lui paraissent présenter des irrégularités. Les sanctions peuvent être financières (versement d'une somme égale au dépassement), politiques (inéligibilité pendant un an à compter du jugement), pénales.

Les candidats élus doivent déposer une déclaration sur leur situation patrimoniale dans les deux mois de leur élection. Une déclaration similaire devra être faite avant la fin du mandat.

• Le déroulement

Pour le premier tour, elle débute 20 jours avant le scrutin et se termine le vendredi précédant le 1^{er} tour à minuit. Quant au deuxième tour, la campagne commence le mardi suivant le premier tour à minuit pour prendre fin le vendredi suivant à minuit.

La propagande électorale audiovisuelle est supervisée par le CSA. Les partis politiques bénéficient d'un crédit de temps sur les chaînes publiques.

b) L'élection des sénateurs

La loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 a modifié sensiblement le régime de l'élection. Les 348 sénateurs (en 2011, au lieu de 321 avant la réforme)* sont élus pour six ans, et non plus neuf, au suffrage universel indirect, ce sont les "élus des élus locaux". Ceci s'explique par le fait qu'ils représentent les collectivités territoriales de la République (art. 24).

* A titre transitoire, le nombre des sénateurs élus dans les départements a été, est ou sera de 313 en 2004, de 322 en 2007, **343 en 2008**, 348 en 2011.

1° Les électeurs

Plus précisément, il s'agit d'un collège électoral composé, dans chaque département par : les députés, les conseillers généraux, les conseillers régionaux, les conseillers municipaux ainsi que des délégués supplémentaires.

2° Le scrutin

Le renouvellement du Sénat se fait par moitié tous les trois ans. Les départements sont répartis en deux séries. Le mode de scrutin varie en fonction de la taille des départements. Le scrutin majoritaire à deux tours est utilisé dans les départements qui élisent moins de quatre sénateurs (loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003). Le scrutin peut être uninominal ou de liste au choix des candidats. Le premier tour se déroule le matin, le second l'après-midi. Aucune condition n'est prévue pour se présenter au second tour.

La représentation proportionnelle à la plus forte moyenne est utilisée dans les départements qui élisent quatre sénateurs ou plus (loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003). Les douze sénateurs représentant les Français établis hors de France sont eux aussi élus au scrutin proportionnel par les cent cinquante membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Les listes de candidats sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

B - LE MANDAT

Le mandat parlementaire fait l'objet de mesures relatives à son exercice et à sa protection.

a) L'exercice du mandat

1° Les incompatibilités

- Les incompatibilités avec les fonctions publiques

– Les fonctions publiques nominatives :

- Fonctions politiques : membre du gouvernement, membre du Conseil constitutionnel, membre du Conseil économique et social, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, membre du Conseil de politique monétaire, membre du Conseil supérieur de la magistrature.

- Fonctions non politiques : tous les fonctionnaires qui doivent alors être placés en position de détachement

– Les fonctions publiques électives

Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit ainsi que, bien qu'aucun texte ne le prévoit, le cumul avec les fonctions de président de la République.

La loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 a rendu le mandat parlementaire incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : conseiller régional ou général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants ou plus, conseiller à l'Assemblée de Corse, membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer.

De plus, le mandat de député ou de sénateur est incompatible avec celui de représentant au Parlement européen

- La compatibilité de principe avec les activités privées

– Les incompatibilités exceptionnelles

Le cumul est interdit avec l'exercice de fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées : celles qui bénéficient 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, les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif.

– Les interdictions à l'intérieur de la profession

Les parlementaires exerçant la profession d'avocat ne peuvent plaider contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics.

2° La suppléance

C'est une institution propre à la V^e prévue par l'article 25 de la Constitution. Le suppléant est toujours élu en même temps que le titulaire, il le remplace en cas de décès du parlementaire en cours de mandat, d'exercice de la fonction de membre du gouvernement, de la fonction de membre du Conseil constitutionnel, d'une mission temporaire au-delà de six mois. Mais en cas d'annulation des élections et de démission volontaire, une élection partielle a lieu. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 13 janvier 2009, le remplacement temporaire du parlementaire devenu membre du gouvernement par son suppléant cesse à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions ministérielles.

b) La protection du mandat

Le mandat est doublement protégé : contre les pressions du pouvoir par les immunités, contre les pressions des puissances d'argent par l'indemnité.

1° Les immunités

On qualifie d'immunité parlementaire l'ensemble des dispositions qui assurent aux parlementaires un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice afin de préserver leur indépendance. Deux sortes d'immunités sont prévues par l'article 26 de la Constitution.

- L'irresponsabilité

L'irresponsabilité soustrait les parlementaires à toute poursuite, pénale et civile pour les actes liés à l'exercice de leur mandat comme les interventions en séance, mais sont exclus les propos tenus en réunions publiques.

- L'inviolabilité

L'inviolabilité permet de protéger les parlementaires contre des poursuites pénales abusives pour des actes étrangers à leurs fonctions. Ainsi, un parlementaire ne peut être arrêté ou faire l'objet de mesures restrictives de liberté en matière criminelle ou délictuelle sans l'autorisation du bureau de l'Assemblée dont il fait partie. Bien sûr, en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive, l'immunité disparaît.

2° L'indemnité

Son but est d'abord de permettre à quiconque de devenir effectivement parlementaire, ensuite de le mettre à l'abri des pressions financières. Les indemnités attribuées aux députés ont été prévues par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 ; quelques avantages s'ajoutent aux indemnités.

II - LES ASSEMBLEES DU PARLEMENT

En vertu de l'article 24 de la Constitution : « *Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat* » L'organisation et le fonctionnement des assemblées sont prévus par la Constitution (titres IV et V) qui renvoie également à une loi organique (ordonnance portant loi organique du 17 novembre 1958). Enfin, chaque assemblée élabore son propre règlement. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a sensiblement modifié l'organisation et le fonctionnement du Parlement ainsi que les lois organiques auxquelles elle renvoie.

A - ORGANISATION

Traditionnellement, un certain nombre de structures encadrent l'action des assemblées. On peut en distinguer deux catégories.

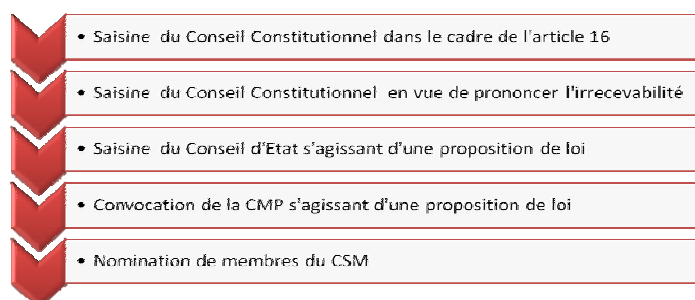
a) Les structures de direction

1° Le président

Chaque chambre élit son président au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été obtenue aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. L'élection se déroule lors de la première séance, après chaque renouvellement.

Les présidents assurent un double rôle. En dehors des assemblées tout d'abord. Le président du Sénat assure l'intérim du président de la République, le président de l'Assemblée nationale préside le Congrès. En plus de ces attributions particulières, ils sont consultés par le président de la République (dissolution et article 16), par le Premier ministre : en cas de jours supplémentaires de séances (art. 28), ils nomment trois des neuf membres du Conseil constitutionnel et saisissent celui-ci (art. 61.2 et 54). Au sein de l'assemblée, ils président les séances, ouvrent, lèvent, suspendent la séance ; ils mènent les débats, déterminent l'ordre des orateurs, donnent seuls la parole.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné de nouveaux pouvoirs aux présidents des assemblées :

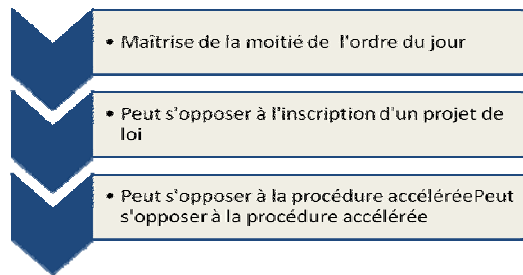


2° Le bureau

Dans les deux assemblées, le bureau comprend vingt-deux membres : le président de l'assemblée, six vice-présidents (huit au Sénat), trois questeurs, douze secrétaires. Ils sont élus après chaque renouvellement des assemblées. Collégalement, le bureau détermine l'organisation et le fonctionnement des services et intervient dans le travail législatif. Individuellement, les vice-présidents remplacent le président dans ses fonctions. Les questeurs exercent des pouvoirs en matière financière, comptable et administrative.

3° La Conférence des présidents

Reconnue par la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008, elle est formée par : le président de l'assemblée, les vice-présidents, les présidents des commissions permanentes, les présidents des groupes politiques, le rapporteur général du budget, le président de la délégation parlementaire pour l'Union européenne. Elle fixe l'ordre du jour de l'assemblée, organise les séances hebdomadaires de questions orales. Elle se réunit une fois par semaine.



Les nouveaux pouvoirs de la Conférence des présidents

b) Les structures de travail

1° Les groupes politiques

Pour créer un groupe il faut rassembler vingt députés ou quinze sénateurs et déposer une déclaration politique. Ils interviennent à chaque fois qu'il s'agit de nommer des organes internes proportionnellement à la composition politique de l'assemblée ainsi que dans l'attribution du temps de parole. Leurs présidents peuvent demander la création d'une commission spéciale (ou y faire opposition), la vérification du quorum, l'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour complémentaire.

LES GROUPES A L'ASSEMBLEE NATIONALE

- Groupe de l'union pour un mouvement populaire (314 membres, 6 apparentés).
- Groupe socialiste, radical et citoyen (186 membres, 18 apparentés).
- Groupe de la gauche démocrate et républicaine (24 membres, 0 apparenté).
- Groupe nouveau centre (20 membres, 3 apparentés).
- Députés n'appartenant à aucun groupe (6 membres).

LES GROUPES POLITIQUES AU SENAT

- Groupe communiste républicain et citoyen : 22 membres, 1 rattaché.
- Groupe du rassemblement démocratique et social européen : 14 membres, 1 rattaché.
- Groupe union pour un mouvement populaire : 142 membres, 4 apparentés, 6 rattachés.
- Groupe socialiste : 88 membres, 3 apparentés, 4 rattachés.
- Groupe de l'union centriste : 33 membres.
- Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 8 membres.

2° Les commissions

• Les commissions législatives

– Les commissions spéciales (art. 43.1)

Elles sont créées à la demande du gouvernement ou de l'assemblée ou des commissions permanentes. Elles se composent de 57 membres à l'Assemblée nationale et de 37 au Sénat, désignés à la représentation proportionnelle des groupes.

– Les commissions permanentes (huit dans chaque assemblée depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Elles sont mises en place au début de la législature puis au début de chaque session à l'Assemblée nationale, et lors de chaque renouvellement triennal au Sénat. Elles sont constituées à la proportionnelle des groupes, élisent leur président, leurs vice-présidents et leur bureau. La commission des finances comprend un rapporteur général du budget. Tous les parlementaires doivent faire partie d'une commission, ils ne peuvent appartenir à plus d'une commission.

• Les commissions d'enquête

Les commissions d'enquête n'étaient pas prévues par la Constitution. C'est l'ordonnance portant loi organique du 17 novembre 1958 complétée par différentes lois qui les a organisées. Désormais, leur existence est prévue par l'article 51-2 de la Constitution, ce qui représente non seulement une consécration, mais aussi une garantie. C'est la loi qui déterminera leurs règles d'organisation et de fonctionnement, et c'est le règlement de chaque assemblée qui fixera leurs conditions de création.

Commissions de contrôle ou d'enquête constituées à l'Assemblée nationale	
Première législature : 1 Deuxième législature : 0 Troisième législature : 0 Quatrième législature : 2 Cinquième législature : 9 Sixième législature : 7	Septième législature : 3 Huitième législature : 1 Neuvième législature : 11 Dixième législature : 8 Onzième législature : 10

3° Les délégations et offices

Ils ont été créés pour pallier l'insuffisance du nombre des commissions, dans chaque assemblée. Ils peuvent être mixtes ou distincts. Sept délégations et offices existent aujourd'hui. Le fonctionnement interne des délégations est comparable à celui des commissions.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a transformé la délégation pour l'Union européenne en commission, sans qu'elle prenne rang parmi les huit commissions permanentes.

La suppression de l'office parlementaire d'évaluation de la législation, de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (article 6 *octies*) ainsi que des délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire constituées dans chaque assemblée (article 6 *sexies*) est prévue.

II - LE FONCTIONNEMENT

Pour pouvoir fonctionner, les assemblées doivent se réunir afin de voter.

A - LES REUNIONS

Le Parlement ne peut travailler que dans le cadre de sessions, c'est-à-dire la période pendant laquelle se tiennent les séances.

a) Les sessions

1° La session ordinaire (art. 28)

Par la révision du 4 août 1995 le régime des sessions a été profondément modifié. Une session unique de neuf mois a été instituée en remplacement des deux sessions qui duraient un peu moins de six mois. Elle commence le premier jour ouvrable d'octobre et se termine le dernier jour ouvrable de juin. Le nombre de jours de séances est plafonné.

2° Les sessions extraordinaires (art. 28 et 30)

C'est le président de la République qui convoque le Parlement en session extraordinaire sur proposition du Premier ministre ou de la majorité des députés.

3° Les réunions de plein droit

Trois articles de la Constitution prévoient la réunion du Parlement de droit. En cas d'utilisation de l'article 16, pour entendre un message du président de la République lorsque le Parlement n'est pas en session (art 18), après une dissolution lorsque le Parlement n'est pas en session.

b) Les séances

La Constitution fixe le nombre de jours de séance, elles se déroulent suivant l'ordre du jour et publiquement.

1° Le nombre de jours de séance

La Constitution prévoit un plafond de 120 jours ce qui équivaut au nombre de jours dans le système d'avant 1995. Les semaines de séances sont fixées par les assemblées. Mais ce plafond peut être dépassé par décision soit de chaque assemblée à la majorité, soit du Premier ministre après consultation du président de l'assemblée concernée.

2° L'ordre du jour

En raison de l'article 48 il nous faut distinguer l'ordre du jour prioritaire et l'ordre du jour complémentaire. L'ordre du jour prioritaire est fixé librement par gouvernement. Dans la mesure où il reste du temps, la conférence des présidents peut inscrire des textes à l'ordre du jour complémentaires. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de l'article 48 de la Constitution, l'ordre du jour est désormais équitablement partagé. De plus, les groupes d'opposition fixent l'ordre du jour d'une journée par mois.

La conférence des présidents du 17 février 2009 a arrêté l'organisation des travaux de l'Assemblée du 1^{er} mars au 30 juin 2009 comme suit :

MARS			AVRIL			MAI			JUIN		
D 1			M 1			V 1			L 1		
L 2			J 2			S 2			M 2		
M 3			V 3			D 3			M 3		
M 4			S 4			L 4			J 4		
J 5			D 5			M 5			V 5		
V 6			L 6			M 6			S 6		
S 7			M 7			J 7			D 7		
D 8			M 8			V 8			L 8		
L 9			J 9			S 9			M 9		
M 10			V 10			D 10			M 10		
M 11			S 11			L 11			J 11		
J 12			D 12			M 12			V 12		
V 13			L 13			M 13			S 13		
S 14			M 14			J 14			D 14		
D 15			M 15			V 15			L 15		
L 16			J 16			S 16			M 16		
M 17			V 17			D 17			M 17		
M 18			S 18			L 18			J 18		
J 19			D 19			M 19			V 19		
V 20			L 20			M 20			S 20		
S 21			M 21			J 21			D 21		
D 22			M 22			V 22			L 22		
L 23			J 23			S 23			M 23		
M 24			V 24			D 24			M 24		
M 25			S 25			L 25			J 25		
J 26			D 26			M 26			V 26		
V 27			L 27			M 27			S 27		
S 28			M 28			J 28			D 28		
D 29			M 29			V 29			L 29		
L 30			J 30			S 30			M 30		
M 31						D 31					

	Semaine gouvernementale
	Semaine de l'Assemblée nationale
	Semaine de contrôle
	Semaine de suspension
	Jour des groupes de l'opposition et minoritaires

3° Le caractère public des séances

Il est assuré de trois manières : par la publication des débats au Journal officiel, par la présence du public dans les tribunes réservées à cet effet dans chaque assemblée, par la retransmission de débats par la télévision. Les deux assemblées se sont dotées d'une chaîne de télévision.

B - LES VOTES

a) Le quorum

C'est le nombre minimum de parlementaires présents pour que l'assemblée puisse valablement prendre des décisions. Le quorum est fixé à la majorité, comme dans toutes les assemblées. Il est présumé réuni, mais la présomption peut tomber à la demande d'un président de groupe.

b) Les modalités du vote

Les modalités ordinaires sont le vote à main levée et le vote par assis et debout. Dans les deux cas, la position prise par chaque parlementaire l'est publiquement. Mais elle n'est pas mentionnée au Journal officiel.

Le scrutin public est plus exceptionnel, qu'il s'agisse du scrutin public ordinaire qui se déroule par procédé électronique à l'Assemblée nationale, par bulletin de vote au Sénat, ou qu'il s'agisse du scrutin public à la tribune.

c) Les majorités requises

La majorité simple, c'est-à-dire le plus grand nombre de voix, est requise en principe pour tout texte. La majorité absolue est décomptée par rapport aux membres composant l'assemblée (289 voix sur 577 à l'Assemblée nationale). Elle est requise pour l'adoption de la motion de censure (art. 49.2) et pour le vote des lois organiques lorsque l'Assemblée nationale a le dernier mot (art. 46). Enfin, la majorité qualifiée (3/5^{es}) est nécessaire au Congrès pour l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle.