

Droit constitutionnel - La Ve République

Leçon 7 : Le Parlement

Elina LEMAIRE

Table des matières

Section 1 : L'organisation et le fonctionnement du Parlement.....	p. 3
§ 1. Le principe du bicamérisme.....	p. 4
§ 2. La structure interne des chambres.....	p. 5
A - Les organes.....	p. 6
B - Les formations intérieures : l'exemple des groupes parlementaires.....	p. 9
§ 3. Le régime des sessions.....	p. 10
Section 2 : Le statut des parlementaires.....	p. 14
§ 1. Le mode d'élection et la durée du mandat des parlementaires.....	p. 14
A - L'élection et la durée du mandat des députés.....	p. 14
B - L'élection et la durée du mandat des sénateurs.....	p. 16
§ 2. La protection du mandat parlementaire.....	p. 17
A - L'indemnité parlementaire.....	p. 17
B - Les incompatibilités applicables aux parlementaires.....	p. 17
C - Les immunités parlementaires.....	p. 18
§ 3. La déontologie au Parlement.....	p. 21
Section 3 : Les attributions du Parlement.....	p. 23
§ 1. Le contrôle politique du Gouvernement.....	p. 23
§ 2. La discussion et le vote de la loi.....	p. 28

Réagissant aux régimes des III^e et IV^e Républiques qui furent marqués par une forte instabilité gouvernementale et par la primauté institutionnelle de la Chambre basse (Chambre des députés puis Assemblée nationale), le constituant de 1958 a fait le choix, comme cela a été rappelé dans les précédentes leçons, de rationaliser le parlementarisme.

Cette rationalisation du parlementarisme a conduit à un renforcement des organes exerçant à titre principal la fonction exécutive (chef de l'État, Gouvernement) et, en conséquence et mécaniquement, à un affaiblissement du Parlement.

Si la tentative de rationaliser le parlementarisme français devait échouer en 1946, elle a fort bien réussi en 1958. L'apparition (en 1962) du « fait majoritaire » qui permet au chef de l'État (et à son Gouvernement) de pouvoir compter sur un soutien presque infaillible de la majorité des députés à l'Assemblée nationale pendant toute la durée de son mandat a toutefois conduit, depuis quelques années, à questionner la pertinence du maintien dans la Constitution d'instruments qui – selon le terme utilisé par le Professeur Giquel – « corsettent » le Parlement.

En 1946 et en 1958, le pouvoir constituant a cherché à « rééquilibrer » la place respective, dans l'architecture institutionnelle, du chef de l'État et du Gouvernement par rapport au Parlement. La tendance, depuis une quarantaine d'années, est donc inverse. Le [rapport du Comité consultatif pour une révision de la Constitution \(1993\)](#), présidé par le doyen Vedel, formulait des propositions qui devaient permettre de rendre le Parlement « plus actif ». Le [rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République \(2007\)](#), présidé par M. Balladur, préconisait quant à lui un « pouvoir exécutif mieux contrôlé » et un « Parlement renforcé ». Quant à Mme Yaël Braun-Pivet, l'actuelle présidente de l'Assemblée nationale et ancienne présidente de la commission des lois (pendant la XV^e législature), elle faisait paraître, le 1^{er} décembre 2021, un [Plaidoyer pour un Parlement renforcé](#).

En savoir plus : Introduction du rapport du comité Balladur (2008) [extrait]

« La Constitution du 4 octobre 1958 est entrée dans sa cinquantième année ; elle a traversé bien des épreuves, dont celle, à trois reprises, de la « cohabitation » ; elle a fait montre de sa souplesse et de sa solidité ; elle a doté notre pays d'institutions stables et efficaces ; elle a élargi l'assise du régime républicain en démontrant, à la faveur de cinq alternances, sa capacité à fonctionner au service de tendances politiques différentes qui toutes se sont bien trouvées des moyens qu'elle a mis à leur disposition.

Pour autant, force est de constater que les institutions de la V^e République ne fonctionnent pas de manière pleinement satisfaisante. En dépit des nombreuses révisions constitutionnelles intervenues ces dernières années – la Constitution a été révisée vingt-deux fois depuis 1958, dont quinze fois au cours des douze dernières années – les institutions peinent à s'adapter aux exigences actuelles de la démocratie.

Surtout, la présidentialisation du régime, entamée en 1962 avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, s'est développée sans que la loi fondamentale évolue de telle manière que des contrepoids au pouvoir présidentiel soient mis en place. Certes, la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par soixante parlementaires, intervenue en 1974, a tempéré la toute puissance du pouvoir politique. Mais le Parlement demeure enfermé dans les règles d'un « parlementarisme rationalisé », caractérisé par la quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, dont il n'est pas contestable qu'il avait son utilité en 1958, au sortir de douze années de régime d'assemblée, mais qui participe, aujourd'hui, d'une singularité française peu enviable au regard des principes mêmes de la démocratie.

L'acception présidentialiste du régime a été définie par le Général de Gaulle lors de sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. La pratique suivie par ses successeurs n'a guère démenti cette lecture des institutions, à la notable exception des périodes de cohabitation, au cours desquelles la lettre de la Constitution a prévalu sur son esprit et la réalité du pouvoir exécutif est passée, pour l'essentiel, entre les mains du Premier ministre.

L'adoption du quinquennat et ce qu'il est convenu d'appeler l'« inversion du calendrier électoral » qui, depuis 2002, a pour effet de lier étroitement le scrutin présidentiel et les élections législatives, ont accentué la présidentialisation du régime. Même si cette évolution semble rencontrer l'adhésion de l'opinion publique,

elle demeure fragile et porte la marque d'un déséquilibre institutionnel préoccupant. Elle est fragile car la concordance des scrutins qui favorise celle des majorités, présidentielle et parlementaire, ne la garantit pas et demeure tributaire du décès ou de la démission du Président de la République comme de l'exercice de son droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Elle est déséquilibrée dans la mesure où les attributions du Président de la République s'exercent sans contrepouvoirs suffisants et sans que la -3- Introduction responsabilité politique de celui que les Français ont élu pour décider de la politique de la nation puisse être engagée. Il s'en déduit que le rééquilibrage des institutions passe d'abord, dans le cadre du régime tel qu'il fonctionne aujourd'hui, par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement. [...]

Le présent rapport obéit à une logique qui s'est affirmée dès l'origine des travaux du Comité, tant il est vrai que les réformes institutionnelles à mettre en œuvre se sont imposées à lui avec force. On les examinera dans l'ordre où la Constitution leur donne place.

La première d'entre elles consiste à tenter de mieux définir le partage des rôles entre les gouvernants et, surtout, à encadrer davantage l'exercice des attributions que le Président de la République tient de la Constitution elle-même ou de la pratique politique et institutionnelle. [...]

Deuxième réforme : renforcer le Parlement. Le Comité a unanimement estimé que cet aspect de sa mission revêtait un caractère fondamental. 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 : tels sont, aux yeux du Comité, les grandes lignes du nécessaire rééquilibrage de nos institutions, et ce quelles que puissent être, en fonction de la personnalité des acteurs de la vie publique, l'interprétation et la pratique de la Constitution. Encore faut-il ajouter que le Comité a estimé que, sans préjudice des -6- Introduction modifications éventuelles apportées aux modes de scrutin – et il a souhaité faire part de ses réflexions en ce domaine – l'interdiction du cumul des mandats était nécessaire au succès de la réforme institutionnelle ambitieuse qu'il appelle de ses vœux. [...] »

Le constat, partagé de longue date par les acteurs politiques et par la doctrine, est ainsi celui d'une nécessaire revalorisation de l'institution parlementaire. Longtemps tentée au forceps des révisions constitutionnelles successives (avec un succès mitigé), celle-ci résultera-t-elle, plus simplement, de la configuration politique inédite résultant des élections législatives de 2022 ou, plus encore, de celles de 2024 ?

Comment le Parlement est-il organisé ? Comment fonctionne-t-il ? Quel est le statut des parlementaires ? Quelles sont ses attributions ? Voilà les questions auxquelles cette leçon se propose de répondre brièvement.

Section 1 : L'organisation et le fonctionnement du Parlement

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre son titre IV ([articles 24 à 33](#)) au Parlement. Certaines des règles relatives à l'organisation du Parlement sont inscrites dans la Constitution. En application du principe de séparation des pouvoirs, duquel découle le principe d'autonomie organisationnelle (et financière) des pouvoirs publics, les assemblées parlementaires sont par ailleurs habilitées à fixer leurs propres règles d'organisation et de fonctionnement. Elles le font en rédigeant leur Règlement. Il faut toutefois observer que – dans l'objectif de limiter la puissance des assemblées – le Gouvernement avait, en 1958, élaboré des règles contraignantes à l'égard des deux chambres dans son ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Par ailleurs, alors que les assemblées étaient avant 1958 maîtresses de leurs règlements, la Constitution de 1958 prévoit que ces derniers font l'objet d'un contrôle obligatoire de leur constitutionnalité (par le Conseil constitutionnel) avant leur mise en application (art. 61).

Consultez le Règlement de l'Assemblée nationale et le Règlement du Sénat.

En savoir plus : Le droit parlementaire

Le droit parlementaire, dans son acception large (qui correspond à sa définition matérielle) désigne le « droit du Parlement » (Jean-Pierre Machelon), c'est-à-dire « l'ensemble des règles applicables aux assemblées » ou encore, selon la définition proposée par Marcel Prélôt, « cette partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques » (cité par Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Précis Domat »).

En France, l'expression « droit parlementaire » apparaît en 1814, mais la chose précède le mot : le droit parlementaire naît en réalité dès le printemps 1789, avant même la transformation des États-Généraux en Assemblée Nationale (le 17 juin), et à l'initiative des députés du tiers-état. Le besoin d'assurer le bon déroulement des débats, condition de l'efficacité de leurs travaux, a en effet très vite conduit les députés du tiers à élaborer un corps de règles juridiques pour encadrer leurs délibérations. Auto-proclamés « Assemblée des Communes », ils décidèrent dès le 6 mai de confier à leur doyen d'âge (le député Leroux) le soin de « veiller sur leurs séances ». Ce dernier fut chargé de s'entourer de six assistants « parmi les plus anciens » pour s'assurer du maintien de l'ordre au sein de l'Assemblée. Le 26 mai, une « commission » composée de députés du tiers se vit confier la mission d'élaborer un projet de règlement provisoire de « discipline et de bon ordre ». Ce projet, long de quarante-deux articles, fut examiné et discuté en séance le 6 juin. Un seul de ses articles fut finalement adopté, les représentants du tiers-état refusant alors « de se doter d'un règlement pour ne pas se constituer en corps séparé tant que la noblesse et le clergé ne les [avaient] pas rejoints ». Le premier règlement d'assemblée en bonne et due forme devait être adopté presque deux mois plus tard (le 29 juillet 1789) par l'Assemblée nationale devenue constituante. Mais avant cette date, diverses mesures ponctuelles furent adoptées comme, le 9 juin, l'établissement d'un procès-verbal de séance.

Fustigeant le « régime d'assemblée » que la France aurait connu sous les III^e et IV^e Républiques, à savoir ce régime dans lequel (à ses yeux) « 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 », Michel Debré pointait les règles d'organisation et de fonctionnement des chambres qui en étaient le moyen : « sessions qui n'ont pratiquement pas de fin ; commissions multiples et puissantes ; système de vote par délégation qui permet de multiplier les séances et les scrutins », etc. (discours de présentation du projet de Constitution prononcé devant le Conseil d'État le 27 août 1958).

Ces règles ont ainsi été très largement rationalisées afin d'affranchir le Gouvernement de la tutelle parlementaire. Elles seront exposées après quelques brèves explications sur la structure générale du Parlement français.

§ 1. Le principe du bicamérisme

Aux termes du second alinéa de l'[article 24 de la Constitution](#), le Parlement « comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ». On dit que le Parlement est bicaméral : cela signifie qu'il comporte deux chambres.

D'une part, l'Assemblée Nationale qui siège au palais Bourbon, à Paris. Ses membres (les députés) sont élus au suffrage universel direct. Leur nombre ne peut, aux termes de l'article 24 de la Constitution révisé en 2008, excéder 577 : la Constitution fixe désormais un plafond pour le nombre de députés (comme d'ailleurs pour le nombre de sénateurs), afin de prévenir l'inflation du nombre de parlementaires.

En savoir plus : Façade du palais Bourbon

D'autre part le Sénat, qui siège quant à lui au palais du Luxembourg, à Paris. Ses membres (les sénateurs) sont élus au suffrage universel indirect. Leur nombre ne peut, aux termes de l'article 24 de la Constitution, excéder 348.

En savoir plus : Façade du palais du Luxembourg

Si certaines constitutions françaises avaient instauré un Parlement monocaméral (ainsi des Constitutions de 1791 ou de 1848, ainsi également du projet de Constitution d'avril 1946), on peut considérer que le principe du bicamérisme est solidement implanté en France. Cela ne signifie pas qu'il ne soit pas aussi vivement contesté, principalement par une partie de la gauche qui considère – selon le vieux credo républicain issu de la tradition révolutionnaire française – que la chambre élue au suffrage universel direct est la Nation, et qu'aucun obstacle ne doit, dans ces circonstances, être dressé contre sa volonté. Or, la raison d'être du bicamérisme – dans un État unitaire comme la France – n'est-elle pas justement de modérer le pouvoir de la chambre élue au suffrage universel ? Comme l'écrivait Montesquieu dans le célèbre chapitre 6 du livre XI de *L'Esprit des lois* (1748) sur la Constitution d'Angleterre, « la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés. [...] Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. » (nous soulignons). Quant au grand juriste italien, Pellegrino Rossi (1787-1848), il écrivait que le bicamérisme permettait la « double discussion » et la « double délibération » : « Ce qu'on veut, c'est qu'une chambre ne puisse pas même imaginer d'exercer une sorte de dictature, sachant que l'autre pourrait s'y opposer. [...] Dans ce système [...] il y a deux assemblées, deux magistratures politiques qui se contrôlent l'une l'autre, et se forcent ainsi réciproquement à un examen approfondi de toutes les questions à une délibération des affaires mûre, sensée, profitable à la chose publique. » (*Cours de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011).

Remarque

Dans les États fédéraux, le bicamérisme répond à un impératif technique : l'aménagement du Parlement en deux chambres doit permettre la canalisation et l'expression des deux sources de la volonté générale, à savoir d'une part les citoyens de l'État fédéral, et d'autre part les États fédérés.

Dans une interview donnée au journal *Le Monde* en avril 1998, alors qu'il était Premier ministre (de cohabitation), M. Lionel Jospin avait ainsi déclaré que « Si on y réfléchit bien, et sans passion, une chambre comme le Sénat avec autant de pouvoirs, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct [...] c'est une anomalie parmi les démocraties. Je la perçois comme une survivance des chambres hautes conservatrices. » (il est vrai que les modalités d'élection des sénateurs font que la droite y a toujours été majoritaire depuis 1958 – à l'exception de la courte période allant de 2011 à 2014).

Le mode d'élection des sénateurs – qui sera étudié plus loin – confère à ces derniers une légitimité démocratique moindre que celle des députés, qui sont directement élus par le peuple. Il résulte de cela que le bicamérisme est inégalitaire, au détriment du Sénat. Ce dernier participe certes à la fonction législative, mais en cas de désaccord insurmontable entre les deux chambres, le dernier mot peut revenir – à la demande du Gouvernement – à l'Assemblée nationale, qui peut être appelée à « statuer définitivement » ([art. 45 de la Constitution](#)). Par ailleurs, s'il participe à la fonction de contrôle du Gouvernement, le Sénat ne peut engager sa responsabilité politique et le contraindre à la démission.

Indépendamment de tout positionnement idéologique, il nous semble possible de considérer, du strict point de vue de la mécanique institutionnelle, que le bicamérisme est, dans l'absolu, un bon système. Il rallonge en effet la durée de l'élaboration de la loi (du fait des échanges entre les deux chambres dans le cadre de la « navette ») ce qui peut permettre de prévenir les inconvénients d'une législation trop hâtive. Il permet de multiplier les points de vue sur le texte en discussion, et peut ainsi contribuer à une meilleure qualité de la production législative. On comprend toutefois parfaitement que ces arguments ne soient pas audibles par les partisans d'une démocratie « pure », pour lesquels la volonté du peuple, exprimée par ses représentants élus au suffrage universel direct, doit faire loi, quelle qu'elle soit.

§ 2. La structure interne des chambres

Les assemblées parlementaires sont des institutions complexes. Elles comprennent, en dehors de leurs organes *à* proprement parler, c'est-à-dire des « institution[s] secondaire[s] » (Michel de Villiers, Armel Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey) qui en forment les différentes parties (président,

Bureau, Conférence des présidents, commissions, etc.), une série de formations ou structures plus ou moins formelles (parmi lesquels les groupes parlementaires).

Quelques mots seront ici consacrés aux plus importants de ces organes et formations.

A - Les organes

Parmi les organes (« institutions secondaires ») des chambres, il faut d'abord compter les **présidents**.

Le président de l'Assemblée est élu par les députés, en début de législature, pour cinq ans. Le président du Sénat est élu par les sénateurs après chaque renouvellement partiel du Sénat (soit tous les trois ans) (art. 32 de la Constitution).

Élue le 7 juin 2022, réélue le 18 juillet 2024, Mme [Yaël Braun-Pivet](#) est la première femme présidente de l'Assemblée nationale sous la V^e République et, de façon plus générale, la première femme présidant une assemblée parlementaire dans l'histoire de France.

Remarque

Saisi par Mme Le Pen d'un recours contentieux visant à contester cette élection, le Conseil d'État, par une décision du 18 octobre 2024, s'est déclaré incompétent, au motif que cette désignation (ainsi que celle des membres du Bureau) relève de l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement, et qu'en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au juge administratif (pas plus d'ailleurs qu'à un autre juge), de connaître de ces élections. Saisi par Mme Mathilde Panot qui contestait également la régularité de cette élection, le Conseil constitutionnel a également décliné sa compétence par sa décision n° [2024-58/59 ELEC](#).

M. [Gérard Larcher](#) est quant à lui président du Sénat depuis 2014.

Organes administratifs des assemblées, les présidents disposent de pouvoirs importants, au sein des chambres (organisation du travail parlementaire et direction des débats) mais aussi à l'extérieur des assemblées : outre leurs fonctions de représentation, mentionnons l'avis en cas de dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12) ou de recours à l'article 16 de la Constitution ; la saisine du Conseil constitutionnel pour l'appréciation de l'utilisation prolongée des pouvoirs de crise du chef de l'État (art. 16) ou pour l'examen de la conformité de certaines normes à la Constitution (art. 54 et 61) ; la nomination de six des membres du Conseil constitutionnel (art. 56) ; la nomination de quatre « personnalités qualifiées » au Conseil supérieur de la magistrature (art. 65), etc. Le président du Sénat est par ailleurs habilité à exercer l'intérim de la présidence de la République en cas de vacance ou d'empêchement du chef de l'État (art. 7).

Contrairement au président, qui est une autorité individuelle, le **Bureau** est un organe collégial auquel revient l'organisation et la direction des travaux de chaque chambre. Le [Bureau de l'Assemblée nationale](#) comprend 22 membres, [celui du Sénat](#) en compte 26. La composition des bureaux est fixée par le Règlement de chaque assemblée.

Les **commissions parlementaires** sont des formations restreintes de chaque assemblée, qui sont chargées de préparer les travaux et débats en séance plénière. Leur composition reflète celle de leur chambre d'appartenance : les différents groupes politiques y sont représentés en fonction de leur importance respective au sein de chaque chambre.

On se souvient que, dans son discours du 27 août 1958 prononcé devant le Conseil d'État, Michel Debré fustigeait les « commissions multiples et puissantes ».

En savoir plus : Les commissions parlementaires sous la III^e République

Sous la III^e République comme aujourd'hui, les commissions étaient chargées de préparer le travail des chambres. Les lois constitutionnelles de 1875 ne disaient rien des commissions parlementaires. Les

chambres disposaient donc d'une marge de manœuvre importante pour les organiser selon leurs besoins. Ces commissions – qu'elles fussent spéciales (c'était principalement le cas avant 1902) ou permanentes – étaient des rouages essentiels des chambres. Elles avaient un rôle déterminant dans l'exercice de la fonction législative et pouvaient également, dans certaines circonstances, procéder à des enquêtes. Après la fin de la Première Guerre mondiale, l'influence de certaines commissions – dont la commission des finances – fut telle qu'elles finirent par s'arroger le droit de se substituer à la Chambre dans sa prérogative de contrôle du Gouvernement, conduisant ainsi à une responsabilité politique de fait du cabinet devant elles. Dans les années 1930, le procès des commissions et la question de leur réforme furent centraux dans la réflexion plus générale sur la réforme de l'État.

La limitation du nombre de commissions et la restriction de leurs prérogatives furent donc l'un des instruments de la rationalisation du parlementarisme en 1958. Pour lutter contre « *la prolifération des commissions sous les régimes précédents* » (aux termes du [Rapport du Comité Balladur de 2008](#)), le nombre de commissions permanentes était, en 1958, fixé par la Constitution à six ; dit autrement, les chambres n'étaient plus tout à fait maîtresses de leur organisation interne. Dans la perspective de revaloriser le travail parlementaire et de renforcer le Parlement, la réforme constitutionnelle de 2008 a porté ce nombre à huit. Le Rapport du groupe de travail constitué à l'Assemblée nationale par M. Bartolone ([Groupe de travail sur l'avenir des institutions](#)) suggérerait quant à lui, en 2015, la suppression de la limitation du nombre de commissions permanentes (limitation qui n'existe par exemple ni au Royaume-Uni, ni en Allemagne).

Les articles 43 et 51-2 de la Constitution prévoient trois types de commissions, qui peuvent être classées dans deux catégories selon qu'elles sont permanentes ou temporaires.

[Article 43 de la Constitution](#) :

« Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. »

A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

[Article 51-2 de la Constitution](#) :

« Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. »

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. »

Les commissions parlementaires peuvent donc être soit permanentes, soit spéciales, soit d'enquête. Les deux dernières catégories de commissions sont temporaires.

Les commissions permanentes exercent deux missions principales : d'une part, elles sont habilitées à examiner les textes dont elles sont saisies (projets et propositions de lois, projets de résolutions...), avant leur examen en séance publique ; d'autre part, elles sont chargées de rassembler les informations qui permettront aux chambres d'exercer leur fonction de contrôle du Gouvernement et de l'administration. La Constitution peut habiliter, ponctuellement, telle commission à exercer d'autres compétences : ainsi du contrôle de certaines nominations présidentielles (art. 13 al. 5).

Les commissions permanentes sont spécialisées, c'est-à-dire qu'elles exercent leurs compétences dans un champ spécifique : lois, affaires étrangères, affaires économiques, affaires sociales, finances, etc.

En savoir plus : Les commissions permanentes à l'Assemblée nationale et au Sénat

- [A l'Assemblée nationale](#)
- [Au Sénat](#)

Chaque député et chaque sénateur appartient à une (seule) commission permanente.

Les projets et propositions de lois peuvent également être renvoyés pour examen à une commission spécialement créée à cet effet. Cela a été le cas en 2020, pour l'examen du projet de loi relatif au système universel de retraite porté par le Gouvernement de M. Philippe – dont la discussion a été interrompue en raison de la pandémie liée au coronavirus.

Les commissions d'enquête constituent quant à elles des instruments d'information des parlementaires (et de l'opinion publique) et de contrôle de l'activité gouvernementale.

Selon la définition qu'en donne Eugène Pierre dans son célèbre *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (édition de 1902), les enquêtes parlementaires sont « *Les investigations auxquelles une assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désignés avec un mandat déterminé* ».

Très puissantes sous les III^e et IV^e Républiques, les commissions d'enquête ont vu leurs prérogatives considérablement amoindries sous la V^e, dans une perspective de rationalisation du parlementarisme. A partir du début des années 1990, toutefois, le mouvement inverse de revalorisation du Parlement a progressivement conduit à l'élargissement de leurs moyens et au renforcement de leur rôle. Ce mouvement devait aboutir, en 2008, à la consécration constitutionnelle de leur existence à l'article 51-2 de la Constitution, précité.

Le régime juridique applicable aux commissions d'enquête est défini par les articles 6 et 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Aux termes de ce premier article, les commissions d'enquête sont « *formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* ». Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire : leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Par ailleurs, les commissions « ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission » ; enfin et surtout, elles ne peuvent être créées « sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours ». Ainsi, pour prendre deux exemples récents, le Sénat n'a pas pu créer deux commissions d'enquête qui portaient, pour la première, sur la prise en charge des djihadistes français et de leurs familles de retour d'Irak et de Syrie (décembre 2017) ou encore, plus récemment, sur les abus sexuels sur mineurs commis dans une relation d'autorité au sein de l'Église catholique (octobre 2018). Il reste toutefois possible pour une commission d'enquête de circonscrire soigneusement son champ d'investigation en ne traitant pas des faits ayant donné lieu à une enquête ou à une information judiciaire. C'est ce qui s'est passé avec la commission d'enquête sénatoriale qui a enquêté sur l'affaire Benalla.

En savoir plus : Infographie sur les commissions d'enquête réalisée par les services du Sénat

A titre d'exemple, au mois de janvier 2023, deux commissions d'enquête étaient en cours au Sénat : la première, [sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française](#) ; la seconde, [sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique](#). A l'Assemblée nationale, quatre commissions d'enquête étaient en cours à la même date, parmi lesquelles une commission [chargée de faire la lumière sur les dysfonctionnements au sein de l'administration pénitentiaire et de l'appareil judiciaire ayant conduit à l'assassinat d'Yvan Colonna en mars 2022](#), ou une autre [visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France](#).

Les commissions d'enquête produisent régulièrement des rapports riches et très précieux, qui peuvent être à l'origine d'une réforme du droit. On songe par exemple aux travaux récents de la commission d'enquête sénatoriale [sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques](#).

En savoir plus : Consultez une vidéo explicative sur l'influence des cabinets de conseils privés sur les politiques publiques du 16 décembre 2021

Inspirée des travaux de cette commission, une [proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseils privés dans les politiques publiques](#) est en cours d'examen au Parlement.

B - Les formations intérieures : l'exemple des groupes parlementaires

Du Parlement, chacun connaît la séance plénière (également appelée séance « publique ») : il s'agit de la formation permettant juridiquement aux députés et aux sénateurs d'exercer les compétences qui leur sont attribuées par la Constitution. Mais les décisions prises en séance plénière sont préparées en amont, au sein d'organes ou de formations plus restreints : on vient de dire quelques mots des commissions ; il convient à présent de présenter les groupes parlementaires.

Les groupes parlementaires (également dénommés groupes politiques) sont des formations intérieures des assemblées qui rassemblent des parlementaires par affinités politiques. Prolongement parlementaire d'un parti politique, ces groupes existent dans toutes les démocraties représentatives qui comportent des assemblées délibérantes.

Si les premiers « regroupements » de parlementaires, qui ne sont pas encore des groupes structurés tels que nous les connaissons aujourd'hui, apparaissent en France dès la Révolution française, la naissance de formations proches des groupes contemporains (d'abord dans la pratique institutionnelle, plus tard dans les textes) date de la III^e République.

En savoir plus : Le club des Jacobins sous la Révolution française

De#s le de#but de la Re#volution franc#aise, certains des repre#sentants aux E#tats ge#ne#raux prirent l'habitude de se regrouper, d'abord a# l'exte#rieur des enceintes abritant les assemble#es parlementaires : ces regroupements se faisaient dans un premier temps non pas en fonction d'affinite#s politiques ou ide#ologiques, mais en fonction de l'origine géographique des représentants. Ainsi, de#s l'e#te# 1789, des repre#sentants bretons au sein du « Club breton » se re#unissaient au cafe# Amaury, a# deux pas de l'Ho#tel des Menus Plaisirs qui accueillait les E#tats ge#ne#raux a# Versailles.

Les re#unions de ce Club – plus connu sous le nom qu'il prit par la suite (la « Socie#te# des Amis de la Constitution se#ante aux Jacobins ») – s'ouvrirent presque imme#diatement a# des repre#sentants e#lus dans d'autres provinces que la Bretagne pour re#unir les de#pute#s, puis plus tard e#galeme#nt les simples citoyens, « Amis de la Constitution ».

Depuis, les groupes représentent un rouage central de l'organisation et du fonctionnement du Parlement. Dès le début de la V^e République, ils sont d'ailleurs présents à l'Assemblée nationale comme au Sénat, le nouveau régime s'inscrivant de ce point de vue-là dans la continuité des pratiques parlementaires antérieures. Toutefois, la Constitution de 1958 n'en faisait aucune mention avant sa révision de 2008, qui a notamment eu pour objet la valorisation des groupes minoritaires et d'opposition.

L'existence des groupes au sein des assemblées délibérantes obéit à un double impératif : politique d'une part, organisationnel d'autre part. Sur le plan politique, les groupes permettent aux parlementaires qui partagent les mêmes idées et des valeurs communes de discuter, de décider de l'attitude à adopter face à un texte, ou encore de la conduite à tenir par rapport au Gouvernement, en amont de la séance publique.

Concernant l'organisation des assemblées, les groupes participent à la composition des principaux organes de l'Assemblée nationale et du Sénat, et parfois même la déterminent. Ainsi des commissions parlementaires, précédemment évoquées, où chaque groupe dispose d'un nombre de sièges proportionnel à son effectif, de façon à ce que chaque commission reflète fidèlement la composition politique de la chambre.

Les groupes interviennent également dans le fonctionnement de chaque chambre, tant dans le processus d'élaboration des lois que dans le contrôle du Gouvernement (répartition du temps de parole, répartition des questions, etc.). Ils disposent en la matière de prérogatives parfois importantes, comme la possibilité (reconnue

aux groupes minoritaires et d'opposition) de fixer prioritairement, en application de l'article 48 de la Constitution, l'ordre du jour d'une journée de séance par mois. Les présidents des groupes minoritaires et d'opposition disposent également d'un « droit de tirage » qui leur permet d'obtenir la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information une fois par session ordinaire.

On comprend, dans ces circonstances, que les trois formations de l'alliance électorale NUPES (Nouvelle Union populaire, économique et sociale) portée par M. Jean-Luc Mélenchon en 2022 aient souhaité ne pas se « fondre » dans un groupe unique : il s'agissait bien entendu de conserver des prérogatives qui, autrement, auraient été dissoutes dans un groupe, dans lequel les socialistes, les écologistes et les communistes auraient d'ailleurs été minoritaires (par rapport aux « insoumis »).

Le nombre de groupes, parfois très important sous les III^e et IV^e Républiques (il y avait ainsi 16 groupes à la Chambre des députés en 1936), a été progressivement réduit par l'augmentation du nombre de parlementaires nécessaires pour créer un groupe, afin d'éviter la dispersion entre une multitude de formations, qui risquait d'entraver le bon fonctionnement des chambres. Cette tendance, stable jusqu'en 1959 (il fallait alors 30 députés pour constituer un groupe à l'Assemblée nationale), a été depuis remise en cause.

Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit aujourd'hui un minimum de 15 députés pour former un groupe (et celui du Sénat un minimum de 10 sénateurs). Reflétant pour partie la recomposition politique majeure intervenue après l'élection de M. Macron à la présidence de la République en 2017, la XV^e législature avait connu un nombre record (sous la V^e République) de dix groupes.

La XVI^e législature reflétait, dès son ouverture, la situation inédite issue des élections législatives des 12 et 19 juin 2022 : dix groupes la composaient. La XVII^e législature, issue des élections consécutives à la dissolution du printemps 2024, compte quant à elle **onze groupes**. Le fonctionnement de l'Assemblée ayant été conçu, à l'origine, pour être optimal avec six groupes, la question se pose désormais sérieusement d'un risque de congestion à la chambre basse.

Parmi ces onze groupes, sept se sont déclarés comme des groupes d'opposition. Le groupe « présidentiel » (Ensemble pour la République) comporte à ce jour 92 membres ; en comptant les deux autres groupes issus de l'alliance électorale « Ensemble ! » – Horizons (28) et indépendants (34) et Les Démocrates (36) –, il apparaît que le président de la République est privé de majorité pour mettre en musique son programme (lors de la XVI^e législature, il pouvait compter sur le soutien de 249 députés - la majorité absolue étant à 289). Cette configuration institutionnelle est totalement inédite, dans la mesure où, hors les hypothèses de cohabitation et la majorité relative de la IX^e législature (275 députés socialistes en début de législature), la V^e République n'avait connu depuis 1962 que le « fait majoritaire », c'est-à-dire une situation dans laquelle une majorité compacte et disciplinée soutient de façon pratiquement inconditionnelle la politique présidentielle conduite par le Gouvernement.

En savoir plus : Effectif des groupes politiques à l'Assemblée nationale en début de XVII^e législature

§ 3. Le régime des sessions

Les sessions correspondent aux périodes de l'année pendant lesquelles le Parlement se réunit pour exercer les prérogatives qui lui sont attribuées par la constitution.

L'article 9 de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait (dans sa version initiale, c'est-à-dire avant la révision constitutionnelle de 1954) que l'Assemblée nationale se réunit « de plein droit en session annuelle le second mardi de janvier » et que « la durée totale des interruptions de la session ne peut excéder quatre mois » ; en pratique, sous la IV^e République, le Parlement siégeait presque toute l'année.

Considérant que la « permanence du Parlement est mortelle pour l'État », Michel Debré (cité par M. Bonnard, « L'écriture du Parlement », in Didier Maus, Louis Favoreu, Jean-Luc Parodi (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Aix-en-Provence, PUAM-Economica, 1992) devait inspirer un régime strict des sessions : la limitation dans le temps des périodes de réunion des assemblées devait permettre d'émanciper le Gouvernement de la tutelle permanente du Parlement, telle que les III^e et IV^e Républiques l'avaient connue. Elle était, en ce sens, l'un des instruments de la rationalisation du parlementarisme.

Le régime des sessions est fixé par les articles [28](#), [29](#) et [30](#) de la Constitution, respectivement consacrés aux sessions ordinaires et aux sessions extraordinaires.

Dans sa rédaction initiale, l'article 28 de la Constitution prévoyait que :

Article 28 de la Constitution (version de 1958) :

« Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session commence le premier mardi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre.

La seconde session s'ouvre le dernier mardi d'avril ; sa durée ne peut excéder trois mois. »

L'article 28 prévoyait donc deux sessions ordinaires : la première d'environ trois mois ; la seconde de trois mois maximum, soit environ six mois au total.

Ce régime strict des sessions produisit incontestablement les effets escomptés dans la mesure où, comme l'écrivait Guy Carcassonne, « *il avait libéré le gouvernement d'une tutelle abusive* » (*La Constitution*, Paris, Le Seuil, commentaire sous l'article 28). Toutefois, il présentait aussi de nombreux inconvénients, au premier rang desquels celui de « hacher » le travail parlementaire, d'affaiblir la fonction de contrôle et, en définitive, l'institution parlementaire elle-même.

Le Comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le doyen Vedel, devait dans ces circonstances proposer dans son [Rapport](#) (1993) une refonte du régime des sessions, afin notamment de transformer les deux sessions ordinaires en session unique.

Cette réforme fut réalisée en 1995, par la loi constitutionnelle du 4 août, qui a parallèlement plafonné le nombre de jours de séance de la session ordinaire à 120. Depuis cette révision, l'article 28 est rédigé en ces termes :
Article 28 de la Constitution (version en vigueur) :

« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

Outre les sessions ordinaires, la Constitution prévoit également la possibilité de sessions extraordinaires, qui permettent la réunion du Parlement en dehors de la période de la ou des session(s) ordinaire(s). Leur régime est fixé par les articles 29 et 30 de la Constitution, inchangés depuis 1958.

Article 29 de la Constitution :

« Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture. »

Article 30 de la Constitution :

« Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République. »

Alors que, sous la IV^e République (après la réforme constitutionnelle de 1954, voir ci-dessous) l'Assemblée nationale était libre de convoquer des sessions extraordinaires, le général de Gaulle devait dès 1960 interpréter l'article 30 de la nouvelle Constitution comme conférant une compétence discrétionnaire au chef de l'État pour ouvrir ces dernières.

Article 4 de la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 :

« L'article 12 de la Constitution est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

- Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, son bureau peut convoquer le Parlement en session extraordinaire ; le président de l'Assemblée nationale doit le faire à la demande du président du conseil des ministres ou à celle de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale.

- Le président du conseil prononce la clôture de la session extraordinaire dans les formes prévues à l'article 9.

- Lorsque la session extraordinaire a lieu à la demande de la majorité de l'Assemblée nationale ou de son bureau, le décret de clôture ne peut être pris avant que le Parlement n'ait épuisé l'ordre du jour limité pour lequel il a été convoqué. »

En savoir plus : Pouvoir discrétionnaire ou compétence liée ? Le conflit d'interprétation des dispositions des articles 29 et 30 de la Constitution au printemps 1960

Au printemps 1960, la majorité des membres composant l'Assemblée nationale avait demandé une réunion du Parlement en session extraordinaire afin que les parlementaires puissent débattre de la crise agricole. Cette demande fut à l'origine d'un conflit d'interprétation portant sur les compétences respectives de la majorité des membres de l'Assemblée (qui peut demander la convocation en session extraordinaire) et du président de la République, qui ouvre la session par décret. Le chef de l'État était-il tenu de déférer à la demande des députés ? Autrement dit, sa compétence était-elle liée ? Ou bien était-elle, au contraire, discrétionnaire ? L'enjeu était très fort pour le Parlement alors que la Constitution de 1958 procédait à une rationalisation stricte du parlementarisme qui affectait ses prérogatives « traditionnelles » de façon très importante.

Le texte des articles 29 et 30 étant indéterminé, son « sens » devait être fixé par la pratique. Les députés l'avaient parfaitement intégré, qui ont entamé en 1960 un bras de fer avec le Gouvernement, en déposant notamment la toute première motion de censure de la V^e République, contre le Gouvernement Debré, le 28 avril 1960. Ils considéraient alors – selon les termes mêmes de la motion – que « *le refus d'ouvrir la session extraordinaire demandée par la majorité des membres composant l'Assemblée nationale [...] est une violation de la Constitution ; que ce refus crée un précédent en vertu duquel, pendant plus de la moitié de l'année, un gouvernement aurait le pouvoir, quelle que soit la gravité de ses initiatives, de se soustraire au contrôle des élus de la nation [...]* ». La motion de censure ne fut pas adoptée, le Gouvernement ne fut pas renversé et le président de la République sortit politiquement victorieux de ce conflit politico-institutionnel : depuis, c'est en conséquence l'interprétation gaullienne, c'est-à-dire celle du pouvoir discrétionnaire du chef de l'État de décider de la convocation, qui fait droit.

Les sessions extraordinaires ont tendance à se multiplier : depuis 2007, la tendance est à leur banalisation, la boulimie législative de l'exécutif ne pouvant être pleinement satisfaite par les « créneaux » disponibles pendant

la session ordinaire. Les sessions extraordinaires de l'été, notamment, sont devenues monnaie courante (v. sur ce point [Alexis Fourmont, « Les sessions extraordinaires, un déversoir des sessions ordinaires », Blog du Club des juristes, août 2021](#)). Dans ces circonstances, le Parlement siège, en moyenne, près de 10 mois et demi et par an.

Enfin, mentionnons qu'en dehors des sessions ordinaires et extraordinaires, la Constitution prévoit également des sessions ou réunions de droit : pour l'Assemblée nationale élue consécutivement à une dissolution (art. 12 alinéa 3) ou en cas d'utilisation de l'article 16 par le chef de l'État (art. 16 alinéa 4).

Section 2 : Le statut des parlementaires

Il sera ici question de quelques-uns des aspects de ce statut : les modalités de l'élection, la durée du mandat, les « immunités » parlementaires. Quelques lignes seront également consacrées aux règles déontologiques applicables aux députés et aux sénateurs.

§ 1. Le mode d'élection et la durée du mandat des parlementaires

A - L'élection et la durée du mandat des députés

Aux termes de l'article 24 de la Constitution,

« Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct. »

L'article 25 de la Constitution précise quant à lui qu'

« Une loi organique fixe 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 députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. La loi organique n° [2001-419](#) du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale dispose que *« les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection »*.

Depuis 2002 et l'inversion du calendrier électoral, les élections législatives (qui désignent l'élection des députés) ont en principe lieu immédiatement après l'élection présidentielle. Il a été souligné, dans la leçon consacrée à l'élection présidentielle, combien cette réforme du calendrier électoral, combinée avec la réforme du quinquennat, avait accentué l'emprise présidentielle sur les institutions : le résultat de l'élection présidentielle, qui se déroule quelques semaines avant les élections législatives, détermine assez largement – mais pas complètement, comme le révèle l'épisode des élections de 2022 – le résultat de ces dernières. Dans l'esprit de la plupart des électeurs, dans celui des responsables politiques au pouvoir, les députés de la majorité ont pour mission de mettre en musique le programme du président nouvellement élu ou réélu. Ainsi, en 2022, les candidats de la majorité présidentielle « Ensemble ! » aux élections législatives ont signé une charte de douze engagements, parmi lesquels figurait celui de soutenir *« l'ensemble des engagements pris par E. Macron »* candidat à sa propre réélection. C'est ce que le Professeur Bruno Daugeron qualifie de *« logique programmatique de l'élection présidentielle »*, logique qui conduit à une double soumission, à la fois du Parlement (de l'Assemblée nationale, plus précisément), et du Gouvernement (*Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2023, p. 513-514).

Remarque

Cette tendance a été renforcée à compter de 2002, mais elle existait déjà dans les premières années d'application de la Constitution. La majorité parlementaire, écrit ainsi Marcia Chevrier, est conçue comme une « majorité d'exécution ». Il faut comprendre cette situation comme signifiant « le refus catégorique, de la part de l'Exécutif, de voir cette majorité élaborer un « programme » ». La compétence d'élaboration de ce dernier appartient exclusivement (en période de fait majoritaire) au chef de l'État. Mme Chevrier cite à l'appui de sa démonstration une note manuscrite adressée par Charles de Gaulle, alors président de la République, au Premier ministre, Georges Pompidou, le 20 janvier 1967 :

« Mon cher Premier Ministre,

Je trouve fa#cheux et, d'ailleurs, inadé#quat au point de vue constitutionnel, de faire faire un « programme » par un Comite# de la majorite#.

D'apre#s les termes, l'esprit et la pratique de la Constitution, c'est le Chef de l'E#tat (pour l'orientation) et le Gouvernement (pour les e#le#ments principaux) qui ont a# faire le programme. Celui-ci ne peut e#tre dans son ensemble formule# a# l'initiative de la « majorite# ».

D'autre part, sortir un « programme », de la Ve Re#publique, c'est, contrairement a# ce que vous paraissez penser d'apre#s votre lettre, m'engager moi-me#me, ce que je n'admets pas. Et d'autant moins que ce qui m'est soumis me vient deux jours avant d'e#tre « adopte# » et publie# ; encore n'est-ce que partiel (18 pages !). Que sera, de#s lors, l'ensemble ?

En re#sume#, je de#sapprouve le projet. Bien amicalement,

C. de Gaulle », *La première décennie de la Cinquième République. Contribution à une théorie de la concrétisation non juridictionnelle de la Constitution*, Université Paris Panthéon-Assas, 2024, p. 197.

Pour être candidat aux élections législatives, il faut être de nationalité française, âgé d'au moins 18 ans et jouir de ses droits civiques. Il faut, par ailleurs, ne relever d'aucun des cas d'inéligibilité prévu par la loi ([art. L. 44 à L. 45-1 du Code électoral](#)).

Concernant le type de scrutin, celui-ci est uninominal majoritaire à deux tours. Il se déroule dans le cadre des 577 [circonscriptions](#) (il y a autant de circonscriptions que de députés) qui « quadrillent » le territoire national, au sein de chaque département. Le découpage du territoire national en circonscriptions est opéré par les pouvoirs publics après avis d'une commission indépendante (art. 25 de la Constitution). Il est évidemment très important que les circonscriptions comportent un nombre équivalent d'électeurs, afin d'assurer le principe d'égalité dans le suffrage.

Les électeurs choisissent un candidat, et non une liste de candidats, c'est pourquoi le scrutin est dit « uninominal » ; par ailleurs il n'y a, dans chaque circonscription, qu'un seul siège à pourvoir. Le candidat qui remporte la majorité des voix remporte l'élection et le siège lui est attribué : on parle alors de scrutin « majoritaire ». Un candidat peut être élu dès le premier tour à deux conditions cumulatives : il doit d'abord obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés (soit 50 % + 1) et ensuite réunir un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits. Si aucun des candidats ne réunit ces deux conditions à l'issue du premier tour, un second tour est organisé. Seuls peuvent se présenter à ce second tour les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12, 5 % des électeurs inscrits. Pour remporter l'élection au second tour, la majorité relative suffit.

Le mode de scrutin majoritaire est régulièrement critiqué dans la mesure où il empêche la représentation des tendances minoritaires : les voix qui se sont portées sur les candidats de ces tendances sont en effet « perdues ». Voici un exemple concret : selon les chiffres officiels du ministère de l'Intérieur, au lendemain des élections législatives de 2017, le parti « présidentiel » (La République en marche) a obtenu avec 43 % des suffrages exprimés plus de 53 % des sièges à l'Assemblée nationale (306 sur 577). Avec 8, 75 % des suffrages exprimés, le Front national ne remportait quant à lui que 1, 39 % des sièges à l'Assemblée nationale (8). La logique du scrutin majoritaire est ainsi, en assurant (en principe) une « sur-représentation des vainqueurs » et une «

sous-représentation des vaincus » (Armel Le Divellec et Michel de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey), de permettre la formation de majorités solides à l'Assemblée nationale.

Chiffres des résultats du second tour des élections législatives de 2017, ministère de l'Intérieur

En savoir plus : Une composition variable de l'Assemblée nationale selon le mode de scrutin

Composition de l'Assemblée nationale après le scrutin uninominal à deux tours (juin 2017)

Composition de l'Assemblée nationale si 22,5 % des députés étaient élus à la représentation proportionnelle

Composition de l'Assemblée nationale avec la proportionnelle intégrale

L'effet grossissant de ce mode de scrutin peut conduire à des distorsions importantes entre le résultat des élections en termes de voix, et ce même résultat en termes de sièges obtenus. A cet égard, les chiffres des élections législatives de l'été 2024, consécutives à l'élection, sont éloquentes. Le tableau ci-dessous retrace le résultat en fonction des nuances politiques (mais avant la constitution des groupes à l'Assemblée, qui ont pu conduire à des regroupements ou à des divisions de ces « nuances » entre plusieurs groupes).

Ce tableau révèle une déconnexion relative entre le nombre et la proportion de voix obtenues et le nombre et la proportion de sièges remportés. Alors que le Rassemblement national a obtenu près de 2,5 millions de voix de plus que la majorité présidentielle (soit près de 35 %), en nombre de sièges, il en remporte par rapport à cette même nuance 40 % de moins. Avec 700 000 voix de moins que l'Union de la gauche (le « Nouveau Front Populaire »), cette la majorité présidentielle remporte deux sièges de plus.

On comprend dans ces circonstances que le débat soit récurrent sur l'opportunité d'introduire « une dose de représentation proportionnelle » aux élections législatives. Dans son [rapport Pour un renouveau démocratique](#), la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Jospin, préconisait le maintien du scrutin uninominal majoritaire à deux tours qui favorise « la constitution d'une majorité claire, afin d'assurer la stabilité gouvernementale » tout en suggérant de faire élire un nombre limité de députés (10 % au plus, soit 58 d'entre eux) à la proportionnelle.

B - L'élection et la durée du mandat des sénateurs

Aux termes de l'article 24 de la Constitution,

« Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. »

Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de six ans (depuis 2008, neuf ans avant cette date). Le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans (depuis 2011), au mois de septembre.

Les sénateurs sont élus dans chaque département, par des collèges électoraux composés de grands électeurs, eux-mêmes élus : députés et sénateurs du département, conseillers régionaux, conseillers départementaux et conseillers municipaux (ces derniers représentent 95 % des grands électeurs).

En savoir plus : Les élections sénatoriales : vidéo sur le site Internet du Sénat

Pour être candidat aux élections sénatoriales, les conditions sont les mêmes que pour les candidatures aux élections législatives : nationalité, jouissance des droits civiques et absence d'inéligibilité. La seule différence est celle de l'âge des candidats : alors qu'il est de 18 ans au moins pour être candidat aux élections législatives, il est de 24 ans au minimum pour être candidat aux élections sénatoriales. Le Sénat apparaît ainsi comme une chambre de la réflexion et de la « maturité ». A titre de comparaison, l'âge moyen des députés (de la XVI^e législature) était de 49 ans ; après les élections de septembre 2023, l'âge moyen des sénateurs était de 59 ans et 11 mois.

Il existe deux modes de scrutin pour l'élection des sénateurs : le scrutin majoritaire (qui s'applique dans les départements les moins peuplés, où sont élus un ou deux sénateurs) et la représentation proportionnelle (qui s'applique dans les départements où sont élus au moins trois sénateurs, ainsi qu'à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France). Le mode d'élection des sénateurs a pour conséquence que les régions les plus rurales sont les mieux représentées au sein de la haute assemblée. Or, les études de

sociologie du vote révèlent que les habitants de ces dernières votent traditionnellement plus à droite que ceux des grandes villes. Il en résulte un conservatisme du recrutement des membres du Sénat qui, depuis 1958 et jusqu'à aujourd'hui (et à l'exception de la parenthèse 2011-2014) a toujours été dominé par la droite.

§ 2. La protection du mandat parlementaire

Dans la mesure où ils participent à l'expression de la volonté générale, députés et sénateurs ont la qualité de représentants. Ils exercent, à ce titre, la souveraineté nationale au nom du peuple français. Rappelons en effet qu'aux termes de l'[article 3 de la Constitution](#),

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* »

L'exercice de la souveraineté doit être libre : le statut des parlementaires a ainsi pour objet de servir la liberté d'exercice du mandat, en protégeant les députés et les sénateurs des pressions dont ils pourraient être l'objet.

Les éléments du statut des parlementaires sont au nombre de trois : il s'agit de l'indemnité, des incompatibilités, et des immunités.

A - L'indemnité parlementaire

L'indemnité parlementaire a d'abord pour objet d'assurer l'indépendance du député ou du sénateur. Elle a également pour objet de permettre l'égal accès de tous au Parlement. Rappelons que l'exercice d'un mandat parlementaire est, de fait (il exige une disponibilité importante) ou de droit (cf. infra), incompatible la plupart du temps avec l'exercice d'une autre activité professionnelle. Aussi, à moins de souhaiter la constitution d'assemblées principalement composées de rentiers, faut-il prévoir l'indemnisation des parlementaires.

La question de l'indemnisation des représentants siégeant dans les assemblées parlementaires s'est posée dès la Révolution, certains députés du tiers et membres du bas clergé ne parvenant pas à assumer les frais liés à l'exercice de leur mandat (déplacements, hébergement, restauration...). Un décret de l'Assemblée constituante, adopté dès le 1^{er} septembre 1789, prévoyait le remboursement des dépenses des représentants, des « frais de route », ainsi qu'un traitement de 18 livres par jour.

Le montant de l'indemnité parlementaire est aujourd'hui fixé par un texte d'origine gouvernementale : l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité parlementaire. Cette ordonnance distingue trois composantes de l'indemnité parlementaire :

- Une indemnité de base qui, au 1^{er} juillet 2022, s'élève à 5 820,04 euros bruts mensuels.
- Une indemnité de résidence, de 174,60 euros.
- Une indemnité de fonction, de 1 498,66 euros.

Soit un total de 7 493,30 euros bruts mensuels (pour comparaison, la rémunération d'un membre du Gouvernement s'élève à environ de 10 000 euros mensuels bruts, et celle du président de la République à environ 15 000 euros mensuels bruts).

Il faut rajouter à cette indemnité certains autres avantages, parmi lesquels le crédit collaborateur, qui permet aux parlementaires de recruter et d'indemniser leurs assistants, la gratuité des communications téléphoniques, la franchise postale ou encore une carte de libre circulation sur le réseau ferré.

B - Les incompatibilités applicables aux parlementaires

L'incompatibilité désigne l'interdiction d'exercer plusieurs activités de façon simultanée (mandats électifs, fonctions publiques non électives ou fonctions privées). Les incompatibilités ont pour objet de mettre les individus exerçant des mandats et fonctions publiques à l'abri des pressions qui pourraient résulter de l'exercice d'autres activités et entamer, dans ces circonstances, leur indépendance.

L'[article 25 de la Constitution](#) prévoit que le régime des incompatibilités applicables aux parlementaires est fixé par une loi organique. Ce régime est relativement strict et interdit le cumul du mandat parlementaire (la liste n'est pas exhaustive) :

- Avec des mandats ou fonctions publiques électives : ne sont pas compatibles les mandats de député et de sénateur ; de parlementaire et de parlementaire européen (depuis 2000) ; de parlementaire et de président de la République ; de parlementaire avec des fonctions exécutives locales (ainsi de maire, président d'un conseil départemental ou régional, depuis la [loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014](#) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Cette réforme, soit dit en passant, n'a pas eu que des conséquences positives : si elle a conduit à limiter l'absentéisme des députés et des sénateurs, elle a également privé le Parlement de notables locaux, traditionnellement plus indépendants du chef de l'État, et a ainsi conduit à renforcer le phénomène de soumission des parlementaires de la « majorité » présidentielle au président de la République).
- Avec des fonctions publiques non électives : ne sont pas compatibles les mandats de parlementaire et de membre du Conseil économique, social et environnemental, de membre du Conseil constitutionnel, de membre du Gouvernement (cf. sur ce point la leçon sur le Gouvernement), de Défenseur des droits, de magistrat ou encore de fonctionnaire. Cette dernière incompatibilité est traditionnelle depuis 1848, et connaît des exceptions pour les fonctionnaires dont l'indépendance est garantie par leur statut (ainsi des maîtres de conférences et des professeurs des universités). Elle s'explique par le fait que la carrière des fonctionnaires est maîtrisée par l'administration, qui est à la disposition du Gouvernement.
- Concernant enfin les autres activités professionnelles, qu'elles soient exercées dans le secteur public ou le secteur privé, elles sont en principe compatibles avec le mandat parlementaire, sauf exception (ainsi, députés et sénateurs ne peuvent exercer des fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux).

C - Les immunités parlementaires

Le principe des immunités parlementaires est énoncé à l'[article 26 de la Constitution](#), aux termes duquel :
« *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.*

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. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou de délit flagrant ou de condamnation définitive.

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.

L'assemblée inter-séssaire est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus. »

Ces immunités existent en France depuis la Révolution française. Dès 1791, la première Constitution écrite de l'histoire de France prévoyait ainsi que « *Les représentants de la Nation sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants* ».

Ces immunités définissent, au profit des parlementaires, un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, afin de préserver leur indépendance à l'égard du juge et du pouvoir exécutif (rappelons en effet que les magistrats du parquet ne sont pas indépendants du Gouvernement, dont ils exercent la politique pénale). Elles ont ainsi pour objet de protéger le mandat parlementaire, de sorte qu'il puisse s'exercer librement.

La notion « d'immunités parlementaires » recouvre deux réalités : d'une part, l'irresponsabilité pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions ; d'autre part, l'inviolabilité en matière criminelle et correctionnelle. L'irresponsabilité a pour vocation de protéger la liberté d'expression et d'opinion des parlementaires. Par dérogation au principe d'égalité devant la loi, les parlementaires bénéficient, dans l'exercice de leur mandat,

d'une protection « renforcée » de leur liberté d'expression et d'opinion. L'irresponsabilité confère une immunité aux propos, écrits et votes des parlementaires. Comme l'écrit Cécile Guérin-Bargues, « aucune poursuite n'est envisageable, alors même que les faits commis présentent les caractères d'une infraction pénale. L'action juridictionnelle est paralysée [...] car l'irresponsabilité supprime l'élément légal de l'infraction » (*Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, Paris, LGDJ, 2011).

L'irresponsabilité couvre tous les actes de la fonction parlementaire : les interventions orales et les votes, les propositions de loi, les amendements, les rapports ou avis, les questions, etc. Elle a un caractère absolu, dans la mesure où aucune procédure ne permet de la lever. Elle est permanente et perpétuelle : elle s'oppose aux poursuites même après la fin du mandat.

Cette irresponsabilité comporte toutefois une dimension spatiale : seuls les actes et paroles prononcés au sein des assemblées sont couverts par elle. Un député ou sénateur qui s'exprimerait sur les réseaux sociaux, à la télévision, dans un journal, même s'il s'exprime en qualité de parlementaire, n'est plus couvert par le régime de l'irresponsabilité. En dehors des assemblées, c'est le droit commun de la liberté d'expression et d'opinion qui s'applique aux parlementaires.

Exemple

Interrogée à la radio par M. Jean-Jacques Bourdin sur le fait de savoir si le Hamas, qui a revendiqué les attaques terroristes du 7 octobre 2023 contre Israël, était un « mouvement de résistance », la députée insoumise Danièle Obono avait tenu les propos suivants : « C'est un groupe politique islamiste, qui a une branche armée... et qui s'inscrit dans les formations politiques palestiniennes, qui a pour objectif la libération de la Palestine... qui résiste à une occupation ». A l'interrogation insistante du journaliste (« Donc, c'est un mouvement de résistance ? »), Mme Obono finit par lâcher : « Oui..., qui se définit comme tel et qui est reconnu comme tel par les instances internationales ».

Ces propos ont provoqué la réaction indignée du gouvernement. Le ministre de l'intérieur, M. Darmanin, avait alors annoncé dans un [tweet](#) la saisine du procureur de la République pour « apologie du terrorisme ».

Les propos de Mme Obono étaient-ils couverts par l'irresponsabilité tirée de son immunité parlementaire ?

La réponse à cette question est négative et ce pour deux motifs liés.

D'abord parce que, aux termes du premier alinéa de l'article 26 de la Constitution, seuls bénéficient de l'immunité les « votes » et « opinions » émis par le parlementaire « dans l'exercice de ses fonctions ». Il ne fait évidemment guère de doute que Mme Obono était invitée pour s'exprimer sur la situation au Proche-Orient en sa qualité de députée, et que ses hésitations et précautions de langage sur la qualification du Hamas reflètent non pas une opinion personnelle mais plus largement le positionnement parfois ambigu de son groupe politique (LFI) à l'Assemblée nationale. Il n'en demeure pas moins que le juge français interprète traditionnellement de façon très restrictive le lien entre les propos protégés et les fonctions parlementaires, c'est-à-dire le caractère rattachable du propos à l'exercice du mandat parlementaire. Dans son [arrêt Forni du 7 mars 1988](#), la chambre criminelle de la Cour de cassation avait ainsi jugé que « seules [peuvent] caractériser l'exercice des fonctions parlementaires » « les activités prévues aux titres IV et V de la Constitution », c'est-à-dire les activités de législation, de contrôle de l'activité gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques. Dans ces circonstances, le bénéfice de l'irresponsabilité a pu être refusé (dans une espèce similaire à celle qui nous occupe) à un député (M. Noël Mamère) poursuivi pour complicité de diffamation qui avait accusé à la télévision un spécialiste de la radioactivité d'avoir livré des informations erronées, voire mensongères, sur les conséquences de l'accident nucléaire de Tchernobyl.

Ensuite (et en conséquence), parce que seuls sont couverts par l'immunité les votes et opinions des parlementaires tenus à l'intérieur des enceintes parlementaires, à l'exclusion de toute activité externe (participation à une réunion publique, interview à la télévision ou à la radio, propos tenus sur les réseaux sociaux, etc.).

Par ailleurs, si la liberté d'expression et d'opinion des parlementaires est protégée du juge, députés et sénateurs restent toujours soumis au régime disciplinaire prévu par le Règlement de leurs assemblées

respectives. Autrement dit ils peuvent, en cas d'abus de leur liberté d'expression, faire l'objet de sanctions disciplinaires prononcées par les organes compétents des assemblées auxquelles ils appartiennent.

En savoir plus : Extrait du chapitre XIV du Règlement de l'Assemblée nationale (Discipline, immunité, déontologie)

« Chapitre XIV

Discipline, immunité et déontologie

Article 70 :

Peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée :

- 1° Qui se livre à des manifestations troublant l'ordre ou qui provoque une scène tumultueuse ;*
- 2° Qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ;*
- 3° Qui a fait appel à la violence en séance publique ;*
- 4° Qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président ;*
- 5° Qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution ;*
- 6° Qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée ;*
- 7° À l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80#4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie.*

Article 71 :

Les peines disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée sont :

- 1° Le rappel à l'ordre ;*
- 2° Le rappel à l'ordre avec inscription au procès#verbal ;*
- 3° La censure ;*
- 4° La censure avec exclusion temporaire.*

Article 72 :

Le rappel à l'ordre simple est prononcé par le Président.

Le rappel à l'ordre avec inscription au procès#verbal est prononcé par le Bureau ou par le Président seul. Dans ce dernier cas, à la demande du député concerné, la procédure prévue à l'alinéa 4 est applicable.

Les peines prononcées par le Bureau le sont sur proposition du Président ou, par écrit, d'un député qui s'estime victime d'un agissement mentionné à l'article 70.

Lorsqu'est proposée une peine autre qu'un rappel à l'ordre simple, le Bureau entend le député concerné ou, à la demande de ce dernier, l'un de ses collègues en son nom.

La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur proposition du Bureau.

Par dérogation aux alinéas 1 et 2 du présent article, le Président ne peut prononcer de peine dans le cas prévu au 7° de l'article 70.

Article 73 :

Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire allouée au député.

La censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député.

La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. Elle entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de paraître dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance. »

Ainsi, pour prendre deux exemples récents, en février 2021, le député LREM Pierre Henriot qui avait traité l'une de ses collègues de « poissonnière », avait fait l'objet d'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, sanction qui emporte la privation du quart de l'indemnité parlementaire pendant un mois. Sous la XVI^e législature, le 4 novembre 2022, l'Assemblée nationale a décidé le prononcé de la sanction la plus lourde (censure avec exclusion temporaire) à l'encontre du député RN Grégoire de Fourras pour avoir tenu des propos racistes à l'encontre de son collègue (LFI) Carlos Martens Bilongo. La veille, 3 novembre, lors de la séance de questions au Gouvernement, alors que ce dernier évoquait la situation du bateau Ocean Viking qui avait secouru 234 personnes en Méditerranée et ne pouvait débarquer faute de réponse positive des autorités portuaires maltaises et italiennes, le député d'extrême droite aurait lancé (à son égard) « Qu'il retourne en Afrique ! ».

L'**inviolabilité** désigne quant à elle le régime de la responsabilité pénale dérogatoire au droit commun applicable aux parlementaires. Elle s'applique aux actes des membres du Parlement qui ne sont pas en lien avec l'exercice de leur mandat, et qui sont constitutifs de crimes ou de délits. Elle a pour objet, en définissant les modalités particulières pour le prononcé de mesures restrictives ou privatives de liberté à leur encontre, de prévenir les pressions du juge et de l'exécutif sur les membres du Parlement.

En application des dispositions de l'article 26 de la Constitution, un député ou un sénateur ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté sans l'autorisation du Bureau de l'assemblée concernée (sauf les hypothèses des crimes ou de délit flagrant, ou de condamnation définitive). Lorsque l'autorisation est délivrée, on parle de « levée de l'immunité ». Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 26 précise que ces mêmes mesures, ainsi que les poursuites à l'encontre d'un député ou d'un sénateur, peuvent être suspendues sur décision de l'assemblée concernée.

Notons enfin que contrairement à l'irresponsabilité dont les effets ne sont pas limités dans le temps, l'inviolabilité a une portée réduite à la durée du mandat.

§ 3. La déontologie au Parlement

Les progrès de la culture déontologique ont progressivement conduit à l'énoncé de règles et principes déontologiques applicables aux parlementaires et à l'instauration d'instances déontologiques au sein des deux

chambres. Si l'Assemblée nationale a opté, en 2011, pour une autorité individuelle externe (un Déontologue de l'Assemblée – la fonction a souvent été exercée par un professeur des universités, aujourd'hui M. Jean-Éric Gicquel), le Sénat a créé quant à lui un organe collectif interne : le comité de déontologie du Sénat, qui est composé de sénateurs.

Notons, parmi les obligations pesant sur les parlementaires, l'obligation de transmission, en début et en fin de mandat, d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts à la HATVP (ainsi qu'au Bureau de chaque assemblée). Les déclarations d'intérêts sont rendues publiques sur le site Internet de la HATVP et le restent pendant la durée du mandat. Les déclarations de situation patrimoniale sont consultables en préfecture. L'utilisation des frais de mandat est par ailleurs encadrée et (depuis 2017) contrôlée. Depuis cette même date – et dans le contexte de l'après-affaire Fillon qui avait largement pollué l'élection présidentielle de 2017 – les parlementaires n'ont plus le droit d'employer des membres de leur famille comme collaborateur (assistant) parlementaire.

Section 3 : Les attributions du Parlement

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont l'un des objectifs était, rappelons-le, la revalorisation du Parlement, l'[article 23 de la Constitution](#) énonce ses missions. Celles-ci sont au nombre de trois.

Article 23 de la Constitution :

« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. [...] »

Le contrôle du Gouvernement est, dans la plupart des régimes parlementaires, la fonction principale des Parlements. Nous verrons, dans la leçon qui sera consacrée à la procédure législative, que si le Parlement discute et vote la loi, le Gouvernement est en effet l'organe central de la procédure et qu'il maîtrise assez largement les débats parlementaires.

§ 1. Le contrôle politique du Gouvernement

La V^e République appartient à la catégorie des régimes parlementaires.

Ce type de régime se caractérise, par-delà la variété de ses concrétisations institutionnelles, par « *le gouvernement d'un cabinet responsable devant l'assemblée. Gouvernement de cabinet et responsabilité ministérielle en sont les traits essentiels* » (selon la définition déjà citée de René Capitant, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes présentés et réunis par Olivier Beaud, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2004).

Remarque

Nous avons déjà noté que si la lettre de la Constitution de 1958 correspond à cette définition, sa pratique, marquée par la primauté du chef de l'État, en est néanmoins éloignée. Il n'en demeure pas moins que le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement n'est pas remis en cause ; c'est plutôt l'idée d'un « gouvernement de cabinet » qui est à nuancer, le Gouvernement se présentant, en réalité, comme l'exécutant de la politique présidentielle.

Le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement de sa politique (ou de la politique présidentielle qu'il conduit dans la configuration institutionnelle spécifique de la V^e République). Comme l'écrit Capitant, la responsabilité politique est « *l'obligation pour les ministres d'être en possession de la confiance de la majorité parlementaire* » (*Écrits constitutionnels*, Paris, éditions du CNRS, 1982). Cette responsabilité implique, pour le Gouvernement et ses membres, l'obligation de répondre de leurs actes devant le Parlement.

La confiance (politique) est éprouvée par le contrôle parlementaire. Ce contrôle comporte une double dimension : vérification de la conformité de l'action gouvernementale à l'intérêt général (tel que conçu par les parlementaires), d'une part ; orientation de la politique gouvernementale, d'autre part.

L'[article 31 de la Constitution](#) prévoit d'ailleurs que « *les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent* ». Pour expliquer leurs décisions, rendre des comptes sur la politique que le Gouvernement conduit, pour diriger les débats législatifs, les membres du Gouvernement doivent avoir accès aux assemblées parlementaires. Cette règle est classique en régime parlementaire, et elle permet le fonctionnement des institutions conformément à l'esprit de ce type de régime.

En savoir plus : Le banc des ministres dans l'hémicycle du Palais Bourbon

Pour contrôler le Gouvernement, les parlementaires disposent de nombreux instruments. Ainsi des questions, qui permettent aux députés et aux sénateurs d'interroger le Gouvernement sur tel ou tel aspect de la politique gouvernementale. Écrites ou orales, ces questions constituent l'un des moyens d'information du Parlement.

Ainsi également des commissions et notamment des commissions d'enquête, déjà mentionnées plus haut. Ainsi enfin – mais la liste n'est pas exhaustive – des missions d'information.

En savoir plus : Les missions d'information

Les missions d'information sont des organes temporaires d'information et de contrôle créés au sein d'une ou de plusieurs commissions parlementaires ([article 145](#) du Règlement de l'Assemblée nationale, [articles 6 bis, 20 et 21](#) du Règlement du Sénat). Une délégation de la (ou des) commission(s) est alors chargée de rassembler des éléments d'information susceptibles d'éclairer la (ou les) commission(s) concernée(s) dans son (leur) rôle de contrôle de l'action du Gouvernement. A l'Assemblée nationale, depuis 2003, le quatrième alinéa de l'article 145 RAN permet également à la Conférence des présidents, sur l'initiative du président de l'Assemblée, de créer une mission d'information. Ces missions d'information de la Conférence des présidents sont plus rares : on en compte, depuis 2003, une dizaine par législature, contre une centaine pour les missions d'information des commissions. Elles sont en général réservées aux sujets les plus sensibles, ou concernent des sujets d'actualité transversaux intéressant toutes les commissions parlementaires et tous les groupes politiques (ainsi de la mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école (2003), de celle sur la révision des lois bioéthiques (2008), ou encore de celle sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et le suivi des négociations (2016)). En raison de leur origine, les travaux de ces missions sont entourés d'une certaine solennité. Cette formule avait été choisie pour la [mission d'information](#) sur « l'impact, la gestion, et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-COVID19 en France », dont la création avait été décidée par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale le 17 mars 2020.

La formule des missions d'information est nettement plus souple que celle des commissions d'enquête : pas de condition d'effectifs, pas de limitation dans le temps de leur durée, etc.

Comme le régime parlementaire est un régime de collaboration entre deux organes (le Gouvernement et le Parlement), une éventuelle mésentente – c'est-à-dire la perte de la confiance de la majorité parlementaire dans le Gouvernement – doit pouvoir conduire à leur séparation. L'article 49 de la Constitution définit les procédures de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Lorsque la confiance est refusée, ou si la défiance est votée, le Gouvernement est contraint de démissionner, en application des dispositions de l'article 50. Il s'agit là d'une règle constitutive du régime parlementaire.

Article 50 de la Constitution :

« Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement. »

Remarque

Observons que le Sénat ne peut renverser le Gouvernement, même s'il est habilité à le contrôler. L'article 20 de la Constitution énonce d'ailleurs le principe de la responsabilité du Gouvernement « devant le Parlement ».

Dans ses alinéas 1 à 3, l'article 49 énumère la liste des instruments qui permettent d'engager la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

Article 49 de la Constitution :

« Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. »

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut

être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. »

Trois procédures doivent être distinguées : la question de confiance (art. 49 al. 1^{er}) ; la motion de censure (art. 49 al. 2) ; l'engagement de la responsabilité sur un texte (art. 49 al. 3). L'alinéa 4 de l'article 49 permet quant à lui au Premier ministre de demander l'approbation d'une déclaration de politique générale au Sénat. Cette procédure de la déclaration de politique générale sénatoriale a été utilisée pour la première fois en 1975.

Le 13 juin 2019, pour la première fois sous la V^e République, le Gouvernement de M. Édouard Philippe a vu sa déclaration rejetée (par 93 voix contre et 71 voix pour. V. sur ce point [Jean de Saint Sernin, « Le rejet de la déclaration de politique générale devant le Sénat », Blog de Jus politicum, juin 2019](#)). Ce rejet était sans conséquence sur le maintien du Gouvernement au pouvoir dans la mesure où, comme cela vient d'être précisé, le Sénat ne peut contraindre juridiquement le Gouvernement à la démission.

Les procédures de mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement sont fortement rationalisées. Il s'agissait, en 1958, de prévenir l'instabilité gouvernementale des III^e et IV^e Républiques, en encadrant par des normes juridiques la question de confiance et la motion de censure.

Le régime de la **question de confiance** est défini par l'alinéa 1^{er} de l'article 49. Elle ne peut être posée que par le Premier ministre (et non par n'importe quel membre du Gouvernement), après délibération du conseil des ministres. La question peut être posée à n'importe quel moment. Comme cela a été précisé dans la leçon consacrée au Gouvernement, ce dernier n'est pas juridiquement contraint (selon l'interprétation des dispositions de l'art. 49 al. 1^{er} qui prévaut depuis 1966) de réclamer un vote de confiance au moment de sa formation. On dénombre 41 recours à la question de confiance depuis 1958, qui tous ont abouti à un vote positif (v. les [statistiques sur le site de l'Assemblée nationale](#)). En cas de désapprobation du programme ou de la déclaration de politique générale, le Gouvernement est contraint, en application des dispositions de l'article 50, de démissionner. C'est pourquoi les Gouvernements successifs ont-ils pris soin de n'engager leur responsabilité sur leur programme ou leur déclaration de politique générale que s'ils étaient certains d'obtenir la confiance. Dans le nouveau paysage politique issu des élections législatives de 2022, Mme Élisabeth Borne s'est bien gardée d'y avoir recours. Pour dissiper toute ambiguïté et souligner qu'elle ne souhaitait aucunement engager la responsabilité de son Gouvernement, elle a fondé sa déclaration de « politique générale », prononcée à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022, sur l'article [50-1](#) de la Constitution. Ses nombreux successeurs (Gabriel Attal, Michel Barnier, François Bayrou et, dernier en date, Sébastien Lecornu, ont procédé de la même façon.

Remarque

L'[article 50-1](#) a été inséré dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il prévoit que « devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ».

En savoir plus : Déclaration de politique générale de Mme Borne le 6 juillet 2022 à l'Assemblée nationale

La procédure de la **motion de censure** est définie à l'article 49 al. 2 de la Constitution. La motion de censure est un instrument permettant aux députés de se séparer d'un cabinet dans lequel ils n'auraient plus confiance. Afin d'éviter son usage intempestif qui aurait pour conséquence de fragiliser le Gouvernement, son utilisation est

strictement encadrée. Le texte de la motion doit être signé par 1/10e des membres de l'Assemblée nationale, soit au moins 58 députés. Pour épargner au Gouvernement le harcèlement parlementaire, un même député ne peut signer plus de trois motions de censure au cours d'une même session. Une fois déposée, la motion est discutée puis mise aux voix 48 heures après son dépôt, de façon à inciter les députés à la réflexion et à permettre à ceux qui soutiennent le Gouvernement de se mobiliser pour la défendre. La censure n'est enfin adoptée que si elle réunit les suffrages de la majorité absolue des députés (soit 289 voix sur 577). Ce système revient à comptabiliser les absents comme étant favorables au Gouvernement. Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre doit remettre au Gouvernement la démission de son Gouvernement en application de l'article 50.

Remarque

Depuis 1958, on dénombre (au 10 novembre 2025) un total de 70 motions de censures (voir les [statistiques](#) sur le site de l'Assemblée nationale).

Une seule de ces motions de censure a été adoptée, révélant que la rationalisation de la responsabilité gouvernementale, combinée – surtout – au fait majoritaire, a pleinement réussi. Le 4 octobre 1962, l'adoption de la motion de censure dirigée contre le Gouvernement de Georges Pompidou, et qui visait en réalité la tentative de réforme du mode d'élection du chef de l'État par le général de Gaulle (passage au suffrage universel direct) sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, avait conduit à la démission du Gouvernement.

En savoir plus : Texte de la motion de censure adoptée le 4 octobre 1962 contre le Gouvernement de Georges Pompidou

« L'Assemblée nationale,

Considérant que la démocratie suppose le respect de la loi et, par dessus tout, de la loi suprême qu'est la Constitution ;

Considérant que, le peuple français étant souverain, la Constitution a précisément pour objet de définir la manière dont s'exerce sa souveraineté, soit par la voie des représentants du peuple, soit par le peuple lui-même ;

Considérant que la Constitution, dont le général de Gaulle est l'auteur et qu'il a fait approuver, en 1958, par le peuple français, prescrit formellement dans un titre spécial qu'une proposition de révision devra être :

1° Votee par les deux chambres du Parlement ;

2° Approuvée par un référendum, le peuple français ayant été éclairé par les débats parlementaires ;

Considérant qu'en écartant le vote par les deux chambres, le président de la République viole la Constitution dont il est le gardien ;

Considérant qu'il ouvre ainsi une brèche par laquelle un aventurier pourrait passer un jour, pour renverser la République et supprimer les libertés ;

Considérant que le président de la République n'a pu agir que sur la « proposition » du Gouvernement ;

Censure le Gouvernement conformément l'article 49, alinéa 2, de la Constitution. »

L'article 49 al. 3, enfin, prévoit une **procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte**, procédure qui peut être analysée comme une variante de la question de confiance. L'article 49 al. 3 habilite le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, à engager la responsabilité de son Gouvernement sur le vote d'un texte. Le texte est considéré comme adopté si une motion de censure, qui doit être déposée dans les 24 heures suivant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, n'est pas adoptée dans les conditions fixées à l'article 49 al. 2 et précédemment étudiées.

Cette procédure, initialement conçue comme devant être d'un usage exceptionnel avait pour objet, d'après Michel Debré, d'« assurer, malgré les manœuvres [parlementaires], le vote d'un texte indispensable ». Elle est très fortement critiquée, dans la mesure où elle conduit en pratique systématiquement à faire adopter le texte sans que l'Assemblée nationale ait pu le voter (même si en général, elle était mise en mesure de le discuter).

En savoir plus : Infographie réalisée par le journal Le Monde : « Article 49.3 : comment fonctionne-t-il ? Combien de fois a-t-il été utilisé sous la Ve République ? »

Au total et à ce jour (le 10 novembre 2025), la procédure de l'engagement de la responsabilité sur un texte a été utilisée 116 fois depuis 1958 (voir les [statistiques](#) sur le site de l'Assemblée nationale). Le recours à l'article 49 al. 3 est évidemment plus fréquent lorsque les majorités sont fragiles ou incertaines : ce fut le cas entre 1988 et 1992, par exemple (28 recours au 49 al. 3 par Michel Rocard et 8 par Édith Cresson) ; c'est également le cas depuis juin 2022. Au total, Mme Borne a eu recours à 23 reprises à la procédure, notamment pour faire adopter le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et 2024, mais aussi la réforme des retraites (v. [Denis Baranger, « Le nouveau visage de l'article 49-3 », Blog de Jus politicum, novembre 2022](#)). 28 motions de censure ont été déposées contre son Gouvernement : ce chiffre (record) représente plus du tiers du nombre de motions de censure déposées sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 49 depuis 1958 (82 au total) ; aucune n'a pu aboutir. Deuxième Gouvernement contraint à la démission par l'adoption d'une motion de censure depuis 1958, le Gouvernement dirigé par M. Barnier a été renversé le 4 décembre 2024. M. Barnier avait engagé la responsabilité de son Gouvernement, en application de l'alinéa 3 de l'article 49, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025. L'adoption de la motion de censure a produit deux conséquences : d'une part, la démission juridiquement obligatoire du Gouvernement ; d'autre part, la non-adoption du budget de la sécurité sociale.

Considérée comme « non démocratique » dans la mesure où elle conduit à priver les députés de leur possibilité d'adopter (ou de rejeter) un texte, la procédure de l'engagement de la responsabilité sur un texte fut réformée en 2008, de façon à limiter la possibilité pour le Gouvernement d'y recourir. Alors que son usage était auparavant illimité, le pouvoir de révision a limité la possibilité de recours à l'alinéa 3 de l'article 49 : désormais, le Premier ministre ne peut engager la responsabilité de son Gouvernement que sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, et sur le vote d'un seul autre projet ou proposition de loi par session.

Remarque

Il est possible de faire usage de l'alinéa 3 de l'article 49 à plusieurs reprises pour un même texte.

Pour conclure, observons que le Gouvernement ne joue pas toujours de bonne grâce le jeu du contrôle parlementaire. Prenons pour exemple la récente déclaration de M. Olivier Dussopt, alors ministre du Travail, qui, lors du débat sur la réforme des retraites en février 2023, déclarait aux députés qu'il n'a « pas à rendre de compte ni sur les canaux ni sur la manière dont [il] fai[t] [s]es prévisions » (!).

Cette situation s'explique par la configuration particulière du régime parlementaire français et singulièrement par le fait que, contrairement aux régimes parlementaires « classiques », le Gouvernement, même s'il la reflète, n'émane pas directement de la majorité parlementaire, mais du président de la République. Or, pour des motifs divers, il est plus aisé de maintenir un contrôle strict sur une structure endogène que sur une structure exogène – qui demeure d'ailleurs et dans une certaine mesure « éloignée » du Parlement, même après sa formation, les incompatibilités instaurées par l'[article 23 de la Constitution](#) interdisant aux membres du Gouvernement d'exercer un mandat parlementaire. Procédant du chef de l'État, les membres du Gouvernement se sentent redevables à son égard, et non à l'égard de la majorité parlementaire.

A cette première explication il faut ajouter un élément de la culture politique nationale, qui tient au comportement des députés de la majorité, qui se montrent trop fortement subordonnés (ou inféodés) aux organes du pouvoir exécutif.

Si le contrôle exercé par l'Assemblée nationale est souvent trop timoré, ce n'est donc pas faute de moyens (les assemblées disposent d'un arsenal d'instruments parfaitement adaptés pour pouvoir l'exercer), mais faute de volonté, du contrôleur comme du contrôlé. A cet égard, les débats autour de l'élaboration de la loi du 23 mars 2020 (créant un nouvel état d'exception, l'état d'urgence sanitaire) sont éclairants : ils révèlent que la majorité parlementaire a tenté, par tous moyens, de faire échouer les initiatives sénatoriales pour instaurer un contrôle étendu de l'activité gouvernementale pendant l'état d'urgence sanitaire et qu'elle a, en définitive, réussi à en limiter la portée. Sans perdre de vue que le Gouvernement (soutenu par sa majorité) est le moteur du régime parlementaire, les assemblées, le Gouvernement, le chef de l'État, nos institutions en général gagneraient à ce que la majorité « marchande » davantage son soutien à l'exécutif, aujourd'hui inconditionnel, en exigeant notamment que le Parlement puisse pleinement remplir sa mission de contrôle.

Sur le même sujet il faut noter que, paradoxalement, le Parlement français contrôle un organe politiquement responsable devant lui (le Gouvernement) qui n'est pas – sauf hypothèse de la cohabitation – l'organe qui décide, c'est-à-dire l'organe qui définit les grandes orientations de la politique nationale. Contrairement aux dispositions de l'[article 20 de la Constitution](#), ce n'est pas, en France, le Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* » mais le président de la République qui décide et le Gouvernement qui exécute. Or le chef de l'État est politiquement irresponsable (hors l'hypothèse – exceptionnelle et donc résiduelle – d'un « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » prévue par l'[article 68 de la Constitution](#)). L'équation applicable à tout régime démo-libéral selon laquelle (pour paraphraser Denis Baranger) le pouvoir mène à la responsabilité (politique) et réciproquement la responsabilité mène au pouvoir, n'est donc pas applicable telle quelle en France.

§ 2. La discussion et le vote de la loi

Sous la V^e République comme dans tous les régimes parlementaires, la loi est le fruit d'une collaboration entre le Gouvernement et le Parlement. Si elle est « fabriquée » au Parlement, la loi résulte donc d'un travail commun entre ces deux organes. Loin d'être une prérogative exclusivement parlementaire, la prérogative de faire la loi est partagée entre l'exécutif et les chambres. C'est pourquoi l'étude de la procédure législative (ordinaire) fera l'objet de la prochaine leçon.