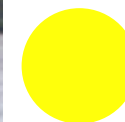




LE DÉPUTÉ, ACTEUR NATIONAL OU ACTEUR LOCAL?

Conférence-débat avec le Club *Ensemble*

Le 5 octobre 2009



I. FICHE SIGNALÉTIQUE DU DÉPUTÉ: UN REPRÉSENTANT DE LA NATION ÉLU LOCALEMENT

- Nombre de députés: **577 députés** (ex. 24 pour le département du Nord – 21 en 2012)
- Mandat: durée de **5 ans, sauf dissolution** prononcée par le Président de la République (ex. 1997)
- « Tout mandat impératif est nul »
- Mode de scrutin: **élection au suffrage universel direct, uninominal à deux tours, dans le cadre de circonscriptions.**
- **Éligibilité:** tout citoyen français, jouissant de ses droits civiques et âgé de plus de 23 ans.
- **Électeurs:** tous les citoyens français âgés de plus de 18 ans.
- **Financement de la campagne électorale:** encadrement strict des dépenses de campagne (plafonnement, comptes de campagne, financement public total ou partiel), afin d'éviter toute inégalité devant le suffrage.

1 – LA CAMPAGNE ÉLECTORALE POUR UNE ÉLECTION DE PROXIMITÉ

La préparation de l'élection

Les conditions d'éligibilité

- Les candidats doivent jouir de leurs droits civiques et avoir 23 ans accomplis au jour de l'élection.
- La loi interdit d'être élu député lorsque, pour des raisons médicales ou à la suite d'une condamnation pénale, la justice n'a pas permis à un citoyen d'être inscrit sur les listes électorales.

La candidature

- Avant l'élection, le candidat et son suppléant doivent obligatoirement remettre **une déclaration de candidature au préfet du département.**

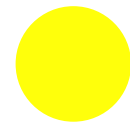
Le financement de la campagne électorale

L'encadrement des dépenses de campagne

- Tous les candidats aux élections législatives doivent disposer d'un compte de campagne qui retrace les dépenses et les recettes.

Le plafonnement des dépenses de campagne

- Le montant des dépenses est limité en fonction du nombre d'habitants de la circonscription. S'agissant des recettes, la loi du 19 janvier 1995 interdit les dons des personnes morales, notamment des entreprises.



2 - LE MODE DE SCRUTIN: SCRUTIN MAJORITAIRE UNINOMINAL À DEUX TOURS

Mode de scrutin: définition & Modalités

- On parle de **scrutin uninominal** quand les candidats se présentent “individuellement” (avec leur suppléant) dans le cadre d’une circonscription.
- Conformément à la loi du 11 juillet 1986, les élections législatives se déroulent en France **au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre de 577 circonscriptions**. En moyenne, chaque circonscription compte de l'ordre de 100.000 habitants.
- Depuis les élections législatives de 1988, le nombre de sièges à pourvoir est fixé à **577, dont 555 en métropole et 22 outre-mer**.
- Un **redécoupage des circonscriptions** intervient lorsque l'évolution de la population le justifie
- Les 577 députés sont élus au **suffrage universel direct** dans des circonscriptions définies à l'intérieur de chaque département.
- Les électeurs choisissent un député parmi des **candidats qui se présentent à titre individuel** (avec mention de leur suppléant-e, personne appelée à remplacer le député dans certaines circonstances).
- **Pour être élu dès le premier tour**, il faut obtenir la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits. Si aucun candidat n'y parvient, **un second tour de scrutin** est organisé : seuls les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages **au moins égal à 12,5% des électeurs inscrits peuvent s'y présenter**.
- **Pour être élu au second tour**, la majorité relative suffit : c'est le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages qui l'emporte.

3 - LA CESSATION ANTICIPÉE DU MANDAT (1/2)

La législature

- L'Assemblée nationale, à la différence du Sénat renouvelé par tiers tous les trois ans, est **renouvelée intégralement tous les cinq ans. Cette période constitue la durée du mandat exercé par le député** au cours d'une législature, sauf dissolution.

Comment le mandat s'arrête?

1. Cas de la dissolution de l'Assemblée nationale (5 sous la Ve République)

- Conformément à l'article 12 de la Constitution, le Président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (le mandat de l'ensemble des députés prend fin dès la publication du décret de dissolution).
- La Constitution prévoit que des élections doivent alors être organisées au plus tôt 20 jours, au plus tard 40 jours après la dissolution.

2. La fin anticipée du mandat

Le député en situation de cumul des mandats

- La législation relative à la limitation du cumul des mandats électoraux introduite en 1985, et modifiée en 2000, a pour but d'assurer une plus grande disponibilité des parlementaires dans l'exercice de leurs mandats nationaux.
- Le député qui, en raison de son élection à l'Assemblée nationale, se trouve en situation de cumul de mandats ou de fonctions électives dispose d'un délai de trente jours pour démissionner du mandat ou de la fonction de son choix.

3 - LA CESSATION ANTICIPÉE DU MANDAT (2/2)

L'exercice de fonctions publiques non électives ou la nomination à ces fonctions, incompatibles avec le statut de député

- Certaines **fonctions publiques non électives** sont incompatibles avec le mandat de député.

La déchéance

- La déchéance est constatée par le Conseil constitutionnel dans l'hypothèse où, en cours de mandat, le député ne remplit plus les conditions d'éligibilité.

Dans quel cas organise-t-on des élections partielles ?

- L'élection est dite partielle lorsqu'elle est organisée dans le ressort de la seule ou des seules circonscriptions dont le ou les sièges sont vacants. L'élection partielle se distingue ainsi de l'élection générale qui a lieu tous les cinq ans ou, éventuellement, après une dissolution. La loi tend à limiter le plus possible les élections partielles.
- **Chaque député est élu avec un suppléant.** Le suppléant est appelé à remplacer le député dans certains cas limitativement prévus : le décès du député, l'acceptation des fonctions de membre du Gouvernement ou de membre du Conseil constitutionnel, la prolongation de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement. La loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution dispose que le remplacement temporaire du député devenu membre du Gouvernement prend fin à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions ministérielles.
- **Une élection partielle est organisée dans les autres cas : démission, élections annulées, élection au Sénat, privation des droits civiques, etc.** Il est cependant impossible de procéder à une élection partielle moins d'un an avant l'expiration normale du mandat.

4 – LES GARANTIES DE L'INDÉPENDANCE DU DÉPUTÉ: LES IMMUNITÉS

Les immunités parlementaires

- Les représentants de la nation doivent pouvoir exercer leur mandat sans redouter des actions judiciaires qui limiteraient leur liberté de parole. C'est pourquoi, s'ils doivent **évidemment respecter la loi**, les députés bénéficient de garanties juridiques particulières, basées sur l'irresponsabilité et l'inviolabilité. (Immunité n'est pas synonyme d'impunité)
- **L'irresponsabilité** (article 26 al. 1^{er} Constitution): elle interdit toute poursuite, civile ou pénale, contre un député pour des actes qu'il aurait commis dans le cadre strict de ses fonctions parlementaires. **L'inviolabilité** (article 26 al. 2, 3 et 4 Constitution): elle a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes commis par des parlementaires en leur qualité de simples citoyens ; mais cette protection est moins forte.

La levée de l'immunité parlementaire

- Avant la révision constitutionnelle du 4 août 1995, l'inviolabilité protégeait le député, non seulement l'arrestation, la détention, et le placement sous contrôle judiciaire, mais aussi contre la simple poursuite, comme, par exemple, l'ouverture d'une information judiciaire. **Désormais**, les poursuites sont désormais exclues du champ de l'inviolabilité.
- La révision constitutionnelle de 1995 a aussi modifié les conditions dans lesquelles l'immunité parlementaire pouvait être levée. Avant la réforme, l'Assemblée prenait la décision de lever l'immunité parlementaire après en avoir soumis la demande à une commission réunie spécialement, prenait la décision au terme d'un débat en séance publique.

Désormais, la décision appartient au Bureau de l'Assemblée nationale qui délibère à huis clos. **Chaque** demande est transmise au Président de l'Assemblée nationale par le Garde des Sceaux. Elle doit être soigneusement motivée et indiquer avec précision la mesure demandée.

5 – LES GARANTIES DE L'INDÉPENDANCE DU DÉPUTÉ: LES INCOMPATIBILITÉS

Les incompatibilités avec les fonctions publiques, électives

- Incompatibilité entre les fonctions de Président de la République et de député (même si aucun texte).
- Interdiction du cumul des mandats de député et de sénateur (art 137 du code électoral).
- Incompatibilité entre le mandat de député avec celui de représentant au Parlement européen.
- Incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants
- Tout député qui acquiert un mandat électoral le plaçant dans un cas d'incompatibilité postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale dispose, pour démissionner du mandat de son choix, d'un délai de trente jours.

Les principaux cas d'incompatibilités avec les fonctions publiques non électives

- Nomination au Gouvernement (article 23 de la Constitution).
- Prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement à un parlementaire (L.O. 144 du code électoral).
- Nomination au Conseil constitutionnel (art. LO 152 du code électoral)
- Nomination au conseil du gouvernement d'un territoire d'outre-mer (art. LO 139 du code électoral)
- Nomination au Conseil économique et social (art. LO139 du code électoral) ou au Conseil supérieur de l'audiovisuel (loi du 17 janvier 1989)
- Exercice de fonctions de direction dans une entreprise nationale ou un établissement public national (art LO 145 du code électoral)
- Le fait d'être fonctionnaire de l'État en activité (art LO 142 du code électoral) ; hormis les professeurs d'université, dont l'indépendance est garantie par le statut, les fonctionnaires élus députés doivent être placés en détachement.

Les incompatibilités avec certaines fonctions privées

- Même si un député a en principe le droit d'exercer sa profession, il ne peut cumuler avec son mandat des fonctions de direction dans une entreprise privée qui, soit bénéficie d'avantages financiers de l'État ou d'une collectivité publique, soit travaille principalement pour lui, soit fait publiquement appel à l'épargne.(art LO146 du code électoral).

6 – LE DEPUTE, MEMBRE D'UN GROUPE POLITIQUE

- Un député ne peut **faire partie que d'un seul groupe**. Les députés qui ne souhaitent pas appartenir pleinement à un groupe peuvent s'y **apparenter**, avec l'agrément du bureau de ce groupe.
- Mais **il n'est pas obligatoire d'adhérer ou de s'apparenter à un groupe** : les députés n'appartenant à aucun groupe figurent dans la liste communément appelée **des " non inscrits "**.
- La répartition des sièges au sein des commissions et délégations est effectuée proportionnellement au nombre de députés inscrits à chaque groupe politique, qu'ils soient membres ou seulement apparentés. De même, l'appartenance à un groupe politique détermine la place de chaque député dans l'hémicycle.
- **D'une façon générale, l'activité du député, sa nomination dans la plupart des instances parlementaires ainsi que ses interventions en séance publique résultent de son appartenance à un groupe politique**. Au sein de chaque instance parlementaire, l'exercice de certaines fonctions de responsabilité (présidence de commission, etc.) dépend très directement de la répartition des forces politiques et, par conséquent, de l'appartenance politique des députés..
- **Les députés de chaque groupe se réunissent régulièrement**, au moins une fois par semaine en période de session, le mardi matin. Au cours de ces réunions sont déterminées les positions officielles du groupe sur chacun des sujets examinés par l'Assemblée. C'est le groupe, ou son bureau, qui désigne les députés qui interviendront en son nom au cours des débats en séance publique ou lors des séances des questions au Gouvernement.

II. LE DEPUTE, REPRESENTANT DE LA NATION ACCOMPLIT TROIS MISSIONS NATIONALES

1. LES 3 MISSIONS NATIONALES DU DÉPUTÉ (1/2)

LEGIFERER

- Déposer des propositions de lois, sur tout sujet (textes d'initiative parlementaire)
- Amender, discuter et voter (ou non) les Projets de lois (présentés par le gouvernement)

Depuis la Révision constitutionnelle de Janvier 2009:

- Des avancées: ordre du jour mieux partagé avec davantage de séances avec des ordres du jour fixé par les parlementaires; questions au gouvernement: 50% majorité et 50% opposition; obligation pour le gouvernement de présenter une étude d'impact pour ses projets de loi (but: qualité de la loi nouvelle).
- Mais des reculs ou des faux semblants: moins de temps pour débattre en séance publique (recours fréquent à la procédure accélérée; 2 minutes pour présenter les amendements; temps global, etc).

1. LES 3 MISSIONS DU DÉPUTÉ (2/2)

CONTRÔLER (Il s'agit notamment de contrôler le gouvernement et l'administration)

- **Questions au gouvernement:** sur des sujets d'actualité, tous les mardis et mercredis à 15h. Désormais: les questions sont attribuées pour moitié à la majorité, et pour moitié à l'opposition
- **Questions orales et écrites,** sur tous les sujets concernant notamment des sujets locaux ou des sujets évoqués par les administrés (par courriers, lors des permanences). Ex. la vente à distance, les antennes relais, etc.
- **Missions d'information** d'une commission (ex. les normes comptables; les fonds propres des entreprises; et sur le PLF: rapport sur la dette) ou de la Conférence des présidents.
- **Commissions d'enquête:** elles ont été constitutionnalisées par la révision constitutionnelle de juillet 2008. Mais elles ne peuvent pas mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement (jurisprudence du Cons. constit. – art. 51-2 Constitution)
- **Motion de censure** (art. 49 et 50 Constitution): elle est déposée spontanément par au moins 1/10^e des députés (art. 49 al. 2 Constitution) ou en réaction à l'engagement de sa responsabilité par le gouvernement à l'égard d'un texte (art. 49 al. 3 Constitution)

REPRÉSENTER LES CITOYENS

- Représenter les administrés de la circonscription d'élection, et plus largement la Nation toute entière. Et cela, sans faire de distinction entre les citoyens qui ont voté pour le député et ceux qui ont voté pour un autre candidat. Il est également l'interlocuteur des autorités publiques (gouvernement, préfet...).

2 – LES INSTRUMENTS D’ACTION NATIONALE DU DEPUTE: LES COMMISSIONS ET LA SEANCE

1. Les travaux en commission

- Un député ne peut appartenir qu’à une seule des **huit commissions permanentes** (affaires culturelles; affaires économiques; affaires étrangères; affaires sociales; défense; développement durable; finances; lois).
- Cependant, il peut aussi siéger **au sein de la commission des comptes de l’Assemblée nationale** ou de celle chargée de statuer sur les demandes de levée de l’immunité parlementaire des députés.

2. L’organisation des travaux en commission

- Chacune des commissions, délégations ou offices **se réunit au moins une fois par semaine en période de session**, généralement les mercredis et jeudis matin, et de façon moins régulière hors session.
- **Chaque réunion porte sur un objet bien déterminé**, qu’il s’agisse de l’examen d’un projet de loi, d’une proposition de loi, de l’audition d’un membre du Gouvernement, d’un haut fonctionnaire civil ou militaire ou d’un expert, ou encore de l’examen d’un rapport d’information présenté par un député. **Ces débats et travaux sont autant d’occasions pour le député de faire valoir ses arguments et, le cas échéant, défendre ses propositions d’amendements.**

3. La séance publique

- Tout au long des neuf mois de la session, **du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin**, à l'exception de cinq semaines d'interruption après Noël, en février et vers Pâques, les travaux parlementaires se poursuivent sans relâche.
- Au moment de la **discussion du budget, en octobre et novembre**, l'Assemblée tient séance du lundi au vendredi inclus, parfois le samedi et le dimanche. **Le reste de l'année, l'Assemblée siège le mardi matin, après-midi et soir, le mercredi et le jeudi après-midi et soir**. Cependant, si l'ordre du jour l'exige, d'autres séances ont lieu le lundi ou le vendredi, voire en fin de semaine.
- Les députés sont généralement très assidus aux deux séances de **questions au Gouvernement du mardi et du mercredi**.
- L'organisation même des débats fixée par la Conférence des présidents et le Règlement de l'Assemblée ne laisse guère de place à l'improvisation. **Le nombre et la durée des interventions des députés sont strictement délimités**.
- En définitive, les travaux en commission, les réunions de groupe, celles des instances dirigeantes de l'Assemblée, ne laissent guère la possibilité à chaque député d'assister à l'ensemble des travaux en séance publique.

III. LE DEPUTE, INSTITUTION DE LA REPUBLIQUE, EST NEANMOINS UN ACTEUR LOCAL EMINENT

En raison même du mode de scrutin:

Il est souvent élu par un collège électoral plus large que les autres élus locaux:

- Interlocuteur privilégié des autorités
- Signes républicains: protocole, cocarde
- Présence dans les manifestations officielles locales
- Fonction de relais pour les élus locaux (double sens)

Par sa connaissance des institutions et des politiques, il aide les acteurs de son territoire d'élection:

- Facilitateur de dossiers, accompagnateur de démarches
- Subventions (ex: hôpitaux, commissariat, associations)

Un relais pour la population, à travers ses permanences:

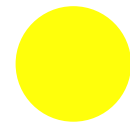
- Tour à tour pédagogue, écrivain public, médiateur, assistant social

Une importance contrastée, selon:

- Les territoires (zone urbaine vs. zone rurale)
- Le mandat détenu par ailleurs

Mais surtout l'élu local nourrit l'exercice de la fonction nationale:

- Dans la fonction de législateur (ex: amendements redevance TV, TH à Roubaix...)
- Dans la fonction de contrôleur (ex: thèmes des questions posées)



EN CONCLUSION

- Paradoxe de la fonction de député: l'électeur veut un élu local, pour qu'il travaille au niveau national

Il le veut à Paris, et dans sa circonscription

- Est-ce un drame? Non car sortir de ce paradoxe supposerait deux réformes:

Passage au scrutin proportionnel

Création d'un mandat parlementaire unique

- Mais deux options qui feraient que la dimension nationale l'emporterait sur la dimension territoriale de la fonction de député...

Un député = un acteur local aux fonctions nationales

