

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue à l'Université du Luxembourg
en cotutelle avec Aix-Marseille Université
le 05 Juin 2023 par

Morgan Ouhida

Le statut des parlementaires. Etude comparative : France, Suisse, Parlement européen

Disciplines

Droit
Science Politique

Spécialité

Droit public

Écoles doctorales

ED 67
Doctoral School in Humanities and Social
Sciences

Laboratoire/Partenaires de recherche

ILF-GERC Aix-Marseille Université
Chaire Eugène Pierre Aix-Marseille
Université
Chaire de recherche en études
parlementaires Université du Luxembourg



Composition du jury

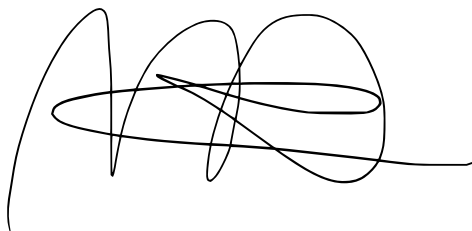
Jean-Eric GICQUEL	Rapporteur
Professeur Université de Rennes I	
Steven VAN HECKE	Rapporteur
Professeur KU Leuven	
Louis CHAUVEL	Président du jury
Professeur Université du Luxembourg	
Sophie LAMOUROUX	Directrice de thèse
Maître de conférence HDR Aix-Marseille Université	
Philippe POIRIER	Directeur de thèse
Professeur Université du Luxembourg	
Sophie DE CACQUERAY	Co directrice de thèse
Professeur des universités Aix-Marseille Université	

Affidavit

Je soussigné, Morgan OUHIDA, déclare par la présente que le travail présenté dans ce manuscrit est mon propre travail, réalisé sous la direction scientifique de Madame Sophie LAMOUROUX (directrice Aix-Marseille Université), de Madame La Professeure Sophie DE CACQUERAY (co-directrice Aix-Marseille Université) et Monsieur Le Professeur Philippe POIRIER (directeur Université du Luxembourg), dans le respect des principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité inhérents à la mission de recherche. Les travaux de recherche et la rédaction de ce manuscrit ont été réalisés dans le respect à la fois de la charte nationale de déontologie des métiers de la recherche et de la charte d'Aix-Marseille Université relative à la lutte contre le plagiat.

Ce travail n'a pas été précédemment soumis en France ou à l'étranger dans une version identique ou similaire à un organisme examinateur.

Fait à Aix-en-Provence, le 6 mars 2023



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la [Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Liste de publications et participation aux conférences

1) Liste des publications réalisées dans le cadre du projet de thèse :

1. « *La définition du statut du parlementaire au regard de l'expérience du Conseil national suisse, de l'Assemblée nationale en France et du Parlement européen* », (à paraître)

2) Participation aux conférences et écoles d'été au cours de la période de thèse :

1. Colloque « Les parlements aux prises avec la souveraineté et la subsidiarité »
Chaire de recherche en études parlementaires Université du Luxembourg (23-24 septembre 2021)

Résumé

Le statut des parlementaires peut se définir simplement comme l'ensemble des règles encadrant l'exercice du mandat parlementaire. Cette définition synthétique cache une réalité scientifique plus complexe. En effet, l'expression de « *statut des parlementaires* » est rarement présente au sein de la littérature scientifique, et lorsque cette dernière est utilisée, elle n'est pas accompagnée d'éléments de définition. Ce travail de recherche nécessite ainsi un effort important de définition afin de comprendre les contours ainsi que les enjeux d'un tel statut. Il est ainsi opportun de s'interroger sur les éléments composant le statut des parlementaires, leur utilité ainsi que sur l'existence d'un véritable statut des parlementaires en France, en Suisse et au Parlement européen. Le statut des parlementaires ainsi que ses éléments de composition sont bien ancrés dans les champs de recherche du droit constitutionnel, parlementaire ainsi que de la science politique. Les enjeux d'un tel statut sont à la fois traditionnels, abordant des questions anciennes telles que le mandat impératif ou encore la séparation des pouvoirs, et à la fois actuels, traitant des problématiques contemporaines liées à la représentativité et à la crise de confiance traversant les parlements.

Bien que les cas d'étude présentent des différences importantes dans leur conception du mandat parlementaire (principe de milice suisse, cohabitation de plusieurs traditions juridiques au sein de l'UE...), cette étude aura pour objet de démontrer des similitudes statutaires pour les parlementaires des différentes chambres autant au niveau des enjeux du statut que des éléments le composant, et que le statut des parlementaires est un élément indispensable au bon fonctionnement des systèmes institutionnels.

Mots-clés : France ; Suisse ; Parlement européen ; Statut ; Mandat parlementaire ; Séparation des pouvoirs ; Crise de confiance ; Représentativité ; Immunités ; Indemnités ; Déontologie.

Abstract

The status of parliamentarians can be simply defined as the set of rules governing the exercise of parliamentary mandate. This synthetic definition hides a more complex scientific reality. Indeed, the expression "status of parliamentarians" is rarely present in the scientific literature, and when it is used, it is not accompanied by elements of definition. This research work thus requires a significant definition effort in order to understand the contours and challenges of such a status.

It is therefore appropriate to question the elements that make up the statute of parliamentarians, their usefulness as well as the existence of a real statute of parliamentarians in France, Switzerland and the European Parliament.

The status of parliamentarians and its compositional elements are well anchored in the fields of research into constitutional, parliamentary and political law. The challenges of such a status are both traditional, addressing old issues such as the imperative mandate or the separation of powers, and at the same time current, dealing with contemporary issues related to representativeness and the crisis of confidence that cross parliaments. Although the case studies present significant differences in their conception of the parliamentary mandate (principle of Swiss militia, cohabitation of several legal traditions within the EU...), this study will aim to demonstrate statutory similarities for parliamentarians in the different chambers both in terms of the issues of the status and the elements that compose it, and that the statute of parliamentarians is an essential element for the proper functioning.

Keywords : France ; Swiss ; European Parliament ; Status ; Parliamentary mandate ; Separation of powers ; Crise of confidence ; Representativeness ; Immunities ; Allowances ; Deontology.

Au Professeur Richard Ghevontian,

Hommage et remerciements

« *Ne te conduis pas comme si tu devais vivre des millions d'années. L'inévitable dette est sur toi. Pendant que tu vis, pendant que tu le peux encore peu, deviens un homme de bien* » (Pensées pour moi-même, Livre IV, Marc-Aurèle). Ces paroles ont été prononcées par le Professeur Philippe Poirier, lors d'un séminaire donnée à l'Académie de droit d'Aix-Marseille Université, en hommage au regretté Professeur Richard Ghevontian. Le commencement de cette thèse de doctorat n'aurait pu débuté sans, qu'à mon tour, je rende hommage au Professeur Ghevontian. Le Professeur a été l'un des acteurs majeurs du commencement et de la réalisation de mon travail de recherche. A la fin de mon master 2, il m'avait encouragé à poursuivre en doctorat, car il pensait que j'avais toutes les qualités nécessaires pour la recherche universitaire. Honoré de sa considération, je me suis ainsi inscrit en thèse de doctorat en cotutelle entre Aix-Marseille et l'Université du Luxembourg, en lui promettant de faire le nécessaire pour la réalisation d'une bonne thèse. Comme le précise un proverbe africain : « *Sois fidèle à ta promesse, et ne trompe pas l'homme qui, compte sur toi* ». J'espère sincèrement avoir tenu promesse, et rendu honneur à la confiance que m'avait accordé le Professeur Ghevontian.

La réalisation de cette thèse de doctorat n'aurait pas pu être optimal sans l'implication indéfectible de mes directeurs de recherche. Je remercie ainsi profondément mes directrices de l'Université d'Aix-Marseille, mesdames Sophie Lamouroux et Sophie De Cacqueray, ainsi que mon directeur de l'Université du Luxembourg, le Pr. Philippe Poirier. Mes directeurs m'ont toujours soutenu dans la réalisation de mes activités de recherche et dirigé par leurs précieux conseils. J'espère avoir un travail de doctorat à la hauteur de leur implication au sein de ce dernier. Ce fût également un plaisir de pouvoir évoluer au sein d'une nouvelle université, l'Université du Luxembourg. J'ai pu y découvrir un nouveau système pédagogique et de recherche qui a été une belle découverte.

En second lieu, je tenais à remercier ma famille, et plus particulière ma maman chérie, pour son soutien, son réconfort, sa positivité, son exigence, et pour m'avoir apporté de la lumière même durant les heures les plus difficiles. Sans elle, je ne serais pas devenu l'homme

et le chercheur que je suis aujourd'hui. Je lui dédis cette thèse, et espère l'avoir rendu fier de son garçon.

In fine, je remercie mes tendres, estimés, fidèles et loyaux amis, camarades et collègues. Ils m'ont apporté écoute, positivité et une pétillante dose d'humour, ayant rendu agréable cette période de recherche. Je remercie ainsi Aloïs, Amine, Axel, Axelle, Aymeric Bastien, Brice, Christos, Enzo, Elodie, Frédéric, Florian, Guillaume, Hugo, Jean-Jacques, Julie, Justine, Laurent, Louise, Mathieu, Marie, Nadine, Tanguy, Thomas, Viktor, Vincent, Wilfried, Yan, ainsi que les membres de la Chaire de recherche en études parlementaires de l'Université du Luxembourg.

Sommaire

Chapitre introductif	18
Section 1 - Les parlementaires au sein de la littérature scientifique	19
Section 2- Présentation du travail de recherche	61
 Partie I - Nature et justification d'un statut pour les parlementaires	83
Chapitre I - Définition du statut des parlementaires	85
Section 1 - Analyse des définitions de la notion de statut.....	86
Section 2 - Une convergence des éléments de définition du statut	131
Chapitre II- Justifications d'un statut des parlementaires	142
Section 1- Les objectifs institutionnels d'un statut des parlementaires	143
Section 2 - Les enjeux démocratiques contemporains du statut des parlementaires	177
 Partie II- Identification d'un statut des parlementaires	225
Chapitre I- Un statut garant d'un exercice effectif du mandat parlementaire .	227
Section 1- Une protection commune du libre exercice du mandat parlementaire	228
Section 2- Une recherche d'effectivité dans l'exercice des missions parlementaires..	271
Chapitre II- Une évolution des objectifs du statut des parlementaires	340
Section 1- Un statut garant du bon fonctionnement de la démocratie représentative.....	341
Section 2 - Une meilleure intelligibilité du statut par sa formalisation	458
 Chapitre conclusif.....	475
Section 1- Réponses à la problématique et aux hypothèses de recherche	476
Section 2- Analyse comparative.....	484
Section 3- Limites de l'étude.....	492
Section 4- Perspectives de recherche	495

Chapitre introductif

1. Les parlementaires sont un objet d'étude complexe et abordé de manière moins importante que les institutions, et notamment les chambres parlementaires, au sein de la littérature scientifique (**Section 1**). La littérature scientifique est, en effet, concentrée davantage sur la description et l'analyse du système institutionnel, et plus précisément, sur l'exercice du pouvoir par les chambres parlementaires et leur fonctionnement interne. Toutefois, bien que plus rare, la littérature scientifique portant sur les parlementaires est précieuse, afin de comprendre les enjeux entourant la représentation politique actuelle.

La lecture, ainsi que l'analyse, de la littérature scientifique, permet d'établir les premiers jalons d'un travail de recherche portant sur les parlementaires, et en particulier sur le statut des parlementaires. La construction d'une problématique complétée par des hypothèses de recherche, et la présentation de la justification des cas d'étude retenus, constituera les premiers éléments permettant, par la suite, de détailler le statut des parlementaires (**Section 2**).

Section 1 - Les parlementaires au sein de la littérature scientifique

2. La lecture de la littérature scientifique laisse peu de place au doute quant à la place consacrée aux parlementaires. En effet, la littérature scientifique attribue une place prépondérante aux assemblées ainsi qu'à l'exercice de leurs pouvoirs **(I)**. Cette littérature est fondamentale dans la mesure où elle permet d'avoir une vision globale sur les différents systèmes institutionnels. Bien que plus rare, et parfois plus confidentielle, la littérature portant sur les parlementaires est fondamentale afin de comprendre les caractéristiques de la représentation et ses enjeux actuels **(II)**.

I - Une littérature scientifique centrée sur les institutions parlementaires et leurs pouvoirs

3. Lorsque l'on étudie les assemblées parlementaires, le thème incontournable au travers duquel ces dernières sont traitées est la séparation des pouvoirs **(A)**. La séparation des pouvoirs constitue une forme d'obsession chez les constitutionnalistes, qu'ils soient contemporains ou représentent les premiers chercheurs ayant développé cette théorie. L'analyse des chambres représentatives a conduit les chercheurs à s'intéresser à l'organisation et à la vie interne des assemblées afin de mieux comprendre leur fonctionnement interne **(B)**.

A) La séparation et l'interrelation des pouvoirs

4. La séparation des pouvoirs, ou plutôt l'idée initiale que le pouvoir ne peut être concentré dans les mains d'une seule personne, prend naissance dans la lutte contre l'absolutisme et la « *limitation du pouvoir monarchique*¹ ».

¹ DEBBASCH, Roland. *Droit constitutionnel*. 11e éd. Paris : Lexisnexus, 2017. p.38.

5. Les prémices de la séparation des pouvoirs trouvent leur origine au sein de l'histoire constitutionnelle britannique². Entre 1215, date de l'adoption de la grande Charte, et 1688, date de la révolution anglaise, les prérogatives royales ont connu des limitations. Deux actes juridiques majeurs ont permis l'avènement du Parlement dans le système institutionnel britannique, en renforçant notamment les prérogatives de ce dernier³ : « *le Bill of Rights* » et l'« *Act of Settlement* » adoptés, respectivement, en 1688 et 1701.

5. Deux auteurs, connus pour leur réflexion sur les théories politiques, ont développé le concept de séparation des pouvoirs⁴.

6. John Locke, rédige son Second traité du gouvernement civil en 1690⁵, en ayant pour motivation l'anti-absolutisme⁶. Le philosophe dénonce cet absolutisme, et la concentration des pouvoirs qui en résulte, au travers de cette expression : « *Et comme ce pourrait être une grande tentation pour la fragilité humaine, et pour ces personnes qui ont le pouvoir de faire des lois, d'avoir aussi entre leurs mains le pouvoir de les faire exécuter*⁷ ».

John Locke théorise la séparation des pouvoirs en s'appuyant, tout d'abord, sur l'origine des pouvoirs⁸. Initialement, au sein de l'Etat de nature, l'Homme jouit d'une liberté importante qualifiée de « *parfaite liberté*⁹ ». Toutefois, cette liberté n'est pas illimitée et doit

² FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *Droit constitutionnel*. 13e éd. Paris : Dalloz, 2010. p.386.

³ *Ibidem*. p.387.

⁴ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *Les grandes oeuvres politiques de Machiavel à nos jours*. Paris : Armand Colin, 1970. pp.69 -109.

⁵ LOCKE, John. *Traité du gouvernement civil* [en ligne]. 1690. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

⁶ CHEVALLIER, Jean-Jacques, *op.cit* p.71: L'auteur précise que John LOCKE mentionne également dans son traité « *qu'il paraît évidemment, par tout ce qu'on vient de lire, que la monarchie absolue, qui semble être considérée par quelques-uns comme le seul gouvernement qui doive avoir lieu dans le monde, est, à vrai dire, incompatible avec la société civile, et ne peut nullement être réputée une forme de gouvernement civil* ».

⁷ LOCKE, John. *op.cit*. p.228.

⁸ LOCKE, John. *ibidem*. p.31. LOCKE justifie dans son traité l'analyse de l'origine initiale du pouvoir politique : « *Pour bien entendre en quoi consiste le pouvoir politique, et connaître sa véritable origine, il faut considérer dans quel état tous les hommes sont naturellement* »

⁹ LOCKE, John. *op.cit*. p.31.

être exercée dans les cadres posés par la loi de la nature, qui représente la raison à laquelle chaque individu doit obéir. La loi de nature confère aux hommes deux prérogatives les guidant dans l'exercice de leur liberté. L'homme peut agir en faveur de sa propre conservation, mais également pour la conservation de ses semblables. La loi de nature permet, de plus, à chaque homme de punir les individus agissant contre les prescriptions de cette loi qui a pour but de préserver « *la tranquillité et la conservation du genre humain*¹⁰ ». La justification de ce pouvoir de sanction réside dans le fait que, les lois « *seraient entièrement inutiles, si personne, dans l'état de nature, n'avait le pouvoir de les faire exécuter, de protéger et conserver l'innocent, et de réprimer ceux qui lui font tort*¹¹ ». Ces deux pouvoirs importants peuvent être exercés de manière égale par tous les individus. De plus, aucune subordination n'existe entre les individus. Les hommes sont seulement soumis à la raison consacrée par la loi de nature. L'homme abandonne la possession de ces deux pouvoirs lorsqu'il s'associe avec les autres individus au sein d'une société politique. Ainsi, « *chacun des membres s'est dépouillé de son pouvoir naturel, et l'a remis entre les mains de la société, afin qu'elle en dispose dans toutes sortes de causes, qui n'empêchent point d'appeler toujours aux lois établies par elle* ¹² ». Ce dessaisissement entraîne la naissance de deux pouvoirs principaux appartenant à la société, et étant exercés par des « *hommes autorisés par la communauté* ¹³ ». Le premier pouvoir est le pouvoir législatif, consistant en l'établissement des lois. Le pouvoir exécutif, consistant à faire exécuter ces dernières et punir les fautes commises en violation des dispositions législatives, compose le deuxième pouvoir. Locke précise également qu'il existe un troisième pouvoir, étant le pouvoir fédératif¹⁴.

Le théoricien estime qu'il existe une hiérarchie entre les trois pouvoirs, le pouvoir législatif ayant la primauté. Le point culminant dans la théorisation de Locke est que, dans un gouvernement équilibré les pouvoirs ne peuvent pas se trouver dans les mains de la même personne ou du même organisme. Il consacre ainsi la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif est exercé par « *diverses personnes, qui dûment assemblées, ont elles seules, ou*

¹⁰ *Ibidem.* p.38.

¹¹ *loc.cit.*

¹² *Ibidem.* p.148.

¹³ *Ibidem.* p.149.

¹⁴ Ce pouvoir est en charge de régler les relations de l'Etat avec les puissances extérieures.

*conjointement avec d'autres, le pouvoir de faire des lois*¹⁵ », alors que le pouvoir exécutif est confié à l'Etat.

7. Montesquieu, en s'inspirant de l'idéologie de John Locke, a également théorisé la séparation des pouvoirs, en une version plus moderne, qui est toujours utilisée aujourd'hui. Dans son ouvrage célèbre intitulé *De l'esprit des lois*¹⁶, Montesquieu mentionne qu'« *Il y a dans chaque Etats trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil*¹⁷ ».

Le penseur ne se limite pas à la détermination de l'existence de ces trois pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, mais précise également la nécessité que ces derniers ne soient pas concentrés dans les mains d'une seule personne ou institution. Il y a, en effet, une atteinte fondamentale à la liberté « *si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice*¹⁸ ». L'auteur dénonce cette concentration des pouvoirs au sein d'une même personne ou d'une même institution au travers de ce passage : « *Tout serait perdu si le même homme ou le même corps (...) exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers*¹⁹ ». Comme son prédécesseur, Montesquieu précise également la nature des titulaires de ces pouvoirs. Le pouvoir législatif doit être dévolu « *et au corps des nobles et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations*²⁰ ». Le pouvoir exécutif, quant à lui, doit être confié « *au monarque*²¹ » qui possède une capacité d'action plus adaptée qu'un corps plus nombreux.

¹⁵ LOCKE, John. *op.cit.* p.147.

¹⁶ MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Bibliothèque numérique TV5 monde. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur: <https://bibliothequenumerique.tv5monde.com/livre/365/De-l-esprit-des-lois>.

¹⁷ MONTESQUIEU. *op.cit.* p.200.

¹⁸ *loc.cit.*

¹⁹ *Ibidem.* p.201.

²⁰ *Ibidem.* p.204.

²¹ *Ibidem.* p.205.

Montesquieu et Locke semblent donc converger vers une vision similaire, quant à la séparation des différents pouvoirs présents au sein des systèmes institutionnels. Toutefois, Montesquieu produit un autre apport majeur à la théorie constitutionnelle, celle de l'interrelation des pouvoirs. Le penseur mentionne que « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*²² ». L'auteur illustre cette interrelation des pouvoirs au travers de deux exemples concernant les pouvoirs exécutifs et législatifs. Tout d'abord « *si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique*²³ ». De plus, « *la puissance législative (...) a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées*²⁴ ».

8. La littérature contemporaine est pétrie de la théorie de la séparation des pouvoirs. Les ouvrages classiques, utilisés pour l'enseignement du droit constitutionnel, évoquent cette théorie²⁵. En droit constitutionnel, la littérature scientifique utilise la division des pouvoirs afin de conceptualiser et classer les différentes formes d'organisation constitutionnelle contemporaine des régimes politiques. La doctrine différencie ainsi le régime parlementaire basé sur une séparation « *souple* » des pouvoirs, et le régime présidentiel reposant sur une séparation « *rigide* » des pouvoirs. La littérature scientifique montre également la relative exactitude de cette classification stricte notamment au travers des modèles anglais, français ou encore américain.

²² *Ibidem*. p.199.

²³ *Ibidem*. p.206.

²⁴ *loc.cit.*

²⁵ Voir par exemple : CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel*. 32e éd. Paris : Sirey, 2015. p.91 et s. ; MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, PACTET, Pierre. *Droit constitutionnel*. 37e éd. Paris : Sirey, 2018. p.109 et s. ; DUHAMEL, Olivier, TUSSEAU, Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 4e éd. Paris : Editions du Seuil, 2016. ; VERPEAUX, Michel. *Droit constitutionnel français*. 2e éd. Paris : Presses universitaires de France, 2015. p.115 et s. Pour une description de la séparation des pouvoirs dans le régime britannique : AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *Droit constitutionnel suisse*. Berne : Staempfli, 2000. p.579 et s. ; GONIN, Luc. *Droit constitutionnel suisse : fondements, institutions et défis*. Genève : Schutless Editions romandes, 2015. p.3 ; THURER, Daniel, AUBERT, Jean-François, MULLER, Jorg-Paul, et al. *Verfassungsrecht der Schweiz* [droit constitutionnel suisse]. Zürich : Schultess, 2001. p.1011 et s. ; Pour une illustration de la séparation des pouvoirs au sein de la Constitution française de 1958 : BURDEAU, Georges, DENQUIN, Jean-Marie. *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*. Paris : Ed. Panthéon-Assas, 2011. p.271.

9. Ces réflexions sur la théorie générale de la séparation des pouvoirs sont également associées à des analyses portant sur des points plus précis, et reliant ces derniers dans leur justification, ou dans leur détermination, à la séparation des pouvoirs. Ces analyses peuvent par exemple porter sur les immunités parlementaires²⁶, ou encore sur l'indemnité parlementaire²⁷. Les éléments précités contribueraient à assurer le maintien effectif de cette séparation.

10. Du fait de l'existence de la séparation des pouvoirs, et ainsi de l'attribution de certains pouvoirs à différents organes, tels que le Parlement, des réflexions se sont développées sur l'interaction entre les organes des régimes institutionnels, et plus particulièrement entre les gouvernements et les chambres délibératives, conduisant ainsi à s'interroger sur l'étendue des pouvoirs du Parlement et ses relations avec le pouvoir exécutif.

Ces questionnements sont particulièrement présents en France, avec notamment les analyses portant sur les dérives des régimes d'Assemblées des IIIème et IVème Républiques, et l'instauration du parlementarisme rationalisé sous l'égide du Général de Gaulle lors de la Vème République. Bien que plus rares, ces questionnements sont également présents dans le cas d'étude suisse, dans une optique de revalorisation des compétences du Conseil national, dont les compétences législatives, et notamment l'initiative législative, sont concurrencées par le Conseil fédéral. Ces deux exemples illustrent l'évolution de la réflexion sur la place que doit occuper le Parlement dans le régime institutionnel. Les analyses ont tout d'abord porté sur la canalisation des prérogatives parlementaires au risque de voir apparaître un régime d'Assemblées. Désormais, les recherches sont davantage axées sur la revalorisation des compétences²⁸ des Parlements. Ces écrits, trouvant un écho particulier dans l'analyse de cas

²⁶ GUERIN-BARGUES, Cécile, BEAUD, Olivier (dir.). *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*. Paris : LGDJ-Lextenso, 2011. p.17 et s. : L'auteure discute des fondements et justifications des immunités parlementaires et notamment de la protection des fonctions dévolues aux parlementaires suite à l'instauration de la séparation des pouvoirs.

²⁷ BUGE, Eric. L'indemnité parlementaire et la séparation des pouvoirs : vers une séparation politique des pouvoirs. *RDP*, 01/05/2020, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.643. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>

²⁸ Avec notamment les compétences de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

d'étude nationaux, se développent également au niveau européen²⁹. L'Union européenne constitue un cas particulier dans la réflexion sur les pouvoirs du Parlement européen. En effet, la doctrine s'est concentrée davantage sur l'émancipation de l'assemblée délibérative européenne par rapport aux parlements nationaux, au travers notamment de l'exercice des compétences déléguées à l'Union, ou encore le statut des députés européens³⁰.

B) L'organisation interne des Assemblées

11. Le dictionnaire de la langue française définit le terme « *organisation* » comme « *l'ensemble des parties qui (..) constitue³¹* » un corps ou une entité. Ce premier aspect peut être également complété par l'organisation entendue comme une manière ou une méthode de fonctionnement³². La littérature scientifique portant sur les parlements et assemblées délibératives reprend ces deux distinctions résultant de la définition, lorsqu'elle traite de l'organisation interne de ces entités. L'analyse des écrits, portant sur cette thématique, permet de dégager trois points pour lesquels la littérature scientifique consacre une importance particulière : la description des organes internes de l'assemblée (1), l'analyse des règlements intérieurs des parlements (2), et enfin le déroulement de la procédure parlementaire (3).

²⁹ COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric, MAGNETTE, Paul. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.researchgate.net>.

³⁰ Le statut des députés européens a été et reste toujours un enjeu majeur dans la place qu'occupe le Parlement européen au sein des institutions européennes et dans ses relations avec les parlements nationaux. Voir sur ce sujet notamment : KRUCK, Hans, POSPISILOVA PADOWSKA, Anna. L'émancipation difficile des eurodéputés : l'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen. *Cahiers de droit européen*, 2010, n°34, pp.226-271.

³¹ LITTRÉ, Emile. *Dictionnaire de la langue française*. Tome 3. [consulté le 24/06/2022]. p.856. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

³² GUILBERT, Louis (dir.), LAGANE, René (dir.), NIOBEY, Georges (dir.). *Grand Larousse de la langue française*. Tome 5. [consulté le 24/06/2022]. p.3747. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

1) Les organes internes des Assemblées législatives

12. Les auteurs analysant le droit constitutionnel et le droit parlementaire, s'intéressent particulièrement à la composition interne des assemblées, et notamment aux organes étant présentes au sein de cette dernière. La littérature se concentre sur quatre types d'organes particuliers : le bureau des assemblées **(a)**, les commissions parlementaires **(b)**, les groupes politiques **(c)**, et le rôle des fonctionnaires présents au sein des chambres **(d)**.

a) Le bureau de la Chambre

13. Eugène Pierre, au sein de son incontournable traité de droit politique, électoral et parlementaire, détaille le rôle central occupé par le Bureau de l'Assemblée³³. Les descriptions et analyses d'Eugène Pierre sur les prérogatives du Bureau démontrent sa parfaite connaissance des rouages et des mécanismes des assemblées, et traduisent son expérience tirée de sa fonction d'administrateur parlementaire. Le bureau, qui peut être qualifié d'organe central des assemblées, se trouve aux côtés d'un réseau étoffé et complexe d'autres organes internes.

b) Les commissions parlementaires

14. Les commissions parlementaires constituent un maillage de l'activité parlementaire face au divers sujets législatifs traités par les parlements. Les travaux de l'Union interparlementaire³⁴ permettent d'affirmer que « *tous les parlements travaillent plus ou moins par l'intermédiaire des commissions*³⁵ ». L'instauration de ces entités correspond à une nécessité de bonne délibération en vertu du nombreux élevés de représentants composant les

³³ PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. 5e éd. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

³⁴ <https://www.ipu.org/fr>.

³⁵ LAUNDY, Philip, LONGUET, Claire-Emmanuelle, CORNILLON, Pierre, et al. *Les parlements dans le monde contemporain : mode d'élection, fonctionnement, structure*. Lausanne : Ed. Payot, 1989. p.133.

chambres³⁶. Cette structure parlementaire, composée de commissions, semble être bien établie, mais a pu apparaître tardivement dans certains parlements, comme ce fût le cas au Conseil national suisse³⁷. L'ancrage des commissions au sein des parlements a permis le développement d'une littérature scientifique exclusivement consacrée à ces entités³⁸, en complément de la littérature plus généraliste citée précédemment.

c) Les groupes parlementaires

15. Le travail en commission est un travail discret qui est beaucoup moins médiatisé que les délibérations en séances publiques. Toutefois, il existe un travail plus confidentiel que celui opéré au sein des différentes commissions. Ce travail est sécrété lors des réunions des groupes parlementaires autrement appelés groupes politiques³⁹. Ce rassemblement des élus par affinité politique leur permet de déterminer une stratégie ainsi qu'une position politique sur chaque sujet législatif important.

Cette analyse des groupements politiques au sein des Chambres délibératives a trouvé un écho particulier dans les travaux de recherche portant sur le Parlement européen (PE). En

³⁶ AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCI-Pisanelli, Giuseppe. *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*. 2e éd. Paris : Presses universitaires de France, 1966. p.115 : « Elles répondent à une nécessité pratique : les Chambres sont des corps trop nombreux pour pouvoir délibérer utilement si les problèmes qui leur sont soumis n'ont pas fait l'objet d'une étude préalable par un organisme plus restreint ».

³⁷ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zurich et Genève : Editions Seismo, 2017. [Consulté le 24/06/2022]. p.103. Disponible sur : <https://www.seismoverlag.ch/fr/>.

³⁸ Voir par exemple : LLORENS-FRAYSSE, Françoise (dir.), HOURQUEBIE, Fabrice (dir.), UNIVERSITE TOULOUSE I (Toulouse). *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone : actes du colloque organisé les 1er et 2 octobre 2010 à l'Assemblée nationale et au Sénat*. Paris : Montchrestien-Lextenso Ed., 2011 ; KROLIK, Christophe. Le renouveau des commissions parlementaire permanentes ?. *RFDC*, 2014, vol.98, n°2, [Consulté le 24/06/2022], pp.345-368. Disponible sur : <https://www.cairn.info> ; ASSEMBLEE NATIONALE (Paris). *Les commissions à l'Assemblée nationale*. Paris : Economica, 1990 ; BENDJALLAH, Selma. Politisation du Parlement européen et commissions parlementaires. *Politique européenne* 2009, vol.28, n°2, [consulté le 24/06/2022]. pp. 103-127. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

³⁹ Les deux appellations peuvent être présentes dans la doctrine. Voir par ex. REIGNER, Dorothée. L'organisation interne des groupes parlementaires [en ligne], *RFDC*, 2013, vol.94, n°2, [consulté le 24/06/2022] pp.415-436. Disponible sur : <https://www.cairn.info> : L'auteure utilise l'expression de groupe parlementaire tout au long de son analyse ; COSTA, Olivier. *Le Parlement européen : assemblée délibérante*. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001. pp.314 et s. : L'auteur privilégie au cours de sa réflexion l'expression « groupe politique ».

effet, au PE, les députés ne sont pas regroupés par nationalité mais par affinité politique à l'intérieur de différents groupes politiques. Ces alliances politiques au sein de la chambre européenne permettent de démontrer que cette dernière n'est pas une mosaïque composée de différents états européens (au travers de leurs représentants) mais véritablement une Assemblée délibérative politique distincte de celles des Etats membres.

16. Bien qu'étant des entités distinctes des partis politiques, les groupes politiques possèdent de forts liens avec ces derniers, et permettent ainsi d'avoir une réflexion sur la discipline parlementaire⁴⁰. Les groupes politiques sont également associés aux commissions parlementaires autour des réflexions sur la rationalisation du travail parlementaire⁴¹.

d) La fonction publique parlementaire

17. La fonction publique parlementaire est l'élément qui relie, de manière souterraine et discrète, tous les organes cités précédemment, et plus généralement qui constitue un socle au travail parlementaire.

Comme pour les propos écrits ci-dessus, la littérature portant sur les fonctionnaires parlementaires est rare, et relève, la plupart du temps, de l'ordre du témoignage et du vécu. En effet, une partie de la littérature scientifique se contente de décrire juridiquement le rôle des fonctionnaires parlementaires tel qu'il est consacré par les textes. Cependant, celle, qui permet de comprendre le rôle fondamental d'appui et d'apport des connaissances de la procédure législative aux parlementaires, repose sur l'immersion de chercheurs au sein des institutions parlementaires⁴².

⁴⁰ DAVANSANT, Frédéric (dir.), BAYROU-LOUIS, Agnès (dir.), THUMEREL, Isabelle (dir.) et al. *Discipline et indiscipline parlementaire*. Bayonne : Lextenso Ed., 2020 : Cet ouvrage démontre la polysémie du mot discipline employé dans le cadre des Assemblées parlementaires. Premièrement ce terme peut être utilisé pour déterminer les comportements répréhensibles et les sanctions qui leur sont applicables au sein de la Chambre. La discipline parlementaire correspond également au suivi des consignes de vote données par le groupe parlementaire ou le parti politique, avec, en cas de non respect, une possible sanction politique. Ici le deuxième sens est retenu quand on associe le terme de discipline aux groupes parlementaires.

⁴¹ Voir notamment. PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zurich-Genève : Editions Seismo, 2017. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.seismoverlag.ch/fr/>.

⁴² ABELES, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris : Ed. Odile Jacob, 2000. pp.204 et s.

18. L'analyse de la littérature portant sur les organes internes de l'assemblée permet de comprendre l'importance des témoignages concernant le fonctionnement institutionnel au quotidien de ces entités. En effet, les descriptions juridiques, ainsi que leurs évolutions, sont un point d'analyse important, mais ne permettent pas de cerner toute la complexité des différents rouages des chambres parlementaires.

. Lors d'un travail de recherche, notamment lors de l'étape portant sur l'analyse de la littérature scientifique, il est difficile de prétendre à une totale exhaustivité. Toutefois, les ouvrages généraux que nous avons cités permettent d'affirmer qu'il existe une convergence dans la composition des Assemblées législatives, avec notamment la présence de certains organes internes. Cela est particulièrement véridique pour les cas d'étude retenus au sein de ce travail de doctorat.

2) Le règlement intérieur des Assemblées

19. Le règlement intérieur des assemblées parlementaires constitue le point cardinal de l'organisation interne de ces dernières. Le règlement intérieur n'est pas la seule source contribuant à définir l'organisation interne des chambres, d'autres textes tels que la Constitution, les lois organiques ou les traités (dans le cadre du PE) peuvent également fixer des orientations générales quant à cette organisation⁴³. Toutefois, c'est le règlement qui précise un nombre important de détails, et qui est ainsi la norme la plus citée et utilisée au sein des chambres délibératives. Comme le mentionnait Eugène Pierre, qui a accordé au règlement intérieur une place importante au sein de ses réflexions⁴⁴, *« pour qu'une Assemblée ait de bonnes délibérations, il ne suffit pas qu'elle se soit donnée un règlement ; il faut encore que ce règlement soit bien connu du plus grand nombre de membres possible. Or connaître ce règlement ce n'est pas uniquement en avoir lu les articles, les avoir même classés dans sa*

⁴³ Pour une réflexion complète sur les sources du droit parlementaire et notamment leur contenu voir : LAFLANDRE, Michel. *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire de la Vème République*. Paris : LGDJ, 1996.

⁴⁴ CACQUERAY, Sophie de. Les sources du droit parlementaires in GHEVONTIAN, Richard dir, CHARASSE, Michel, GROUPE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE (Aix-en-Provence). Eugène Pierre, précurseur du droit parlementaire contemporain. Bruxelles : Bruyant Edition, 2019. pp.127 à 130.

mémoire ; c'est aussi en posséder la pratique (...). Tant que ce règlement n'est pas devenu une habitude, tant qu'il n'a pas coulé pour ainsi dire, dans les moeurs de l'Assemblée, le travail législatif est entravé⁴⁵ ».

20. La mise en exergue du rôle central du règlement intérieur des Assemblées parlementaire a induit un développement important de la littérature scientifique sur ce dernier. Le rôle, les modalités d'adoption, de modification, d'application, mais également les interactions de certaines dispositions du règlement avec les prérogatives des pouvoirs exécutifs, ont pu être consacrés au sein d'ouvrages généraux de droit constitutionnel ou parlementaire⁴⁶, montrant l'importance de cette norme dans ces deux champs disciplinaires, ou encore au sein d'une littérature focalisée uniquement sur le règlement des Assemblées⁴⁷.

3) La procédure législative

21. La compétence législative est la compétence initiale et fondamentale des assemblées délibératives. C'est au service de la compétence législative du Parlement que les points décrits précédemment, les organes internes et le règlement de l'assemblée, vont oeuvrer. Il est important de ne pas occulter les autres compétences attribuées aux parlements plus récemment, et qui permettent de revaloriser ces derniers, cependant la description de l'organisation interne du Parlement trouve une place particulière lors de l'analyse de la procédure législative.

⁴⁵ EUGÈNE, Pierre. *op.cit.* p.493.

⁴⁶ Voir notamment. HAMON, Francis, TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 39e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2018. pp.64 et s. ; PRÉLOT, Marcel. *Précis de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 1948. pp.400 et s. ; BARTHÉLEMY, Joseph, DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris : Ed. Panthéon-Assas, 2004. pp.521 et s. ; LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. *Le droit parlementaire*. Paris : Presses universitaires de France, 1986. pp.31 et s. ; CLINCHAMPS, Nicolas, GICQUEL, Jean (dir.). *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union*. Paris : LGDJ, 2006. pp.390 et s.

⁴⁷ Voir notamment pour l'aspect historique : SANCHEZ, Samuel, GASPARINI, Eric (dir.). *Les règlements des Assemblées nationales, 1848-1851 : naissance du droit parlementaire moderne*. Paris : Dalloz, 2012. Pour situer le règlement de l'Assemblée au sein du système institutionnel et obtenir des éléments de droit comparé voir par exemple : CACQUERAY, Sophie de, FAVOREU, Louis (dir.). *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001.

22. La procédure législative mobilise une majeure partie des infrastructures internes des assemblées. Cette dernière permet d'illustrer les prérogatives accordées à chaque membre du Parlement, mais également aux autres pouvoirs intervenants au sein de cette procédure, comme le pouvoir exécutif. Au stade de l'élaboration de la loi, la littérature se concentre sur l'origine de l'initiative de la loi, et ensuite sur son examen en commission. Lors de l'adoption du texte législatif, les règles du débat public⁴⁸, les modifications pouvant être apportées aux dispositions au travers du droit d'amendement⁴⁹, ou encore les incidents de procédure⁵⁰ sont détaillés. Les différentes étapes de la procédure législative permettent ainsi d'analyser de manière complète l'organisation interne des Assemblées.

* * *

23. Initialement la littérature scientifique n'a traité que très peu le sujet du parlementaire, et a mis en exergue le système institutionnel, ainsi que l'organisation interne des assemblées. Toutefois, ce pan de la littérature scientifique est important pour le travail de recherche portant sur le statut des parlementaires. En effet, au sein du système institutionnel plusieurs aspects techniques et de justification pourront être mis en avant afin d'expliquer la construction et l'utilité d'un statut des parlementaires. L'analyse de l'organisation interne des chambres délibératives est également un point fondamental de la recherche. En effet, elle permet de comprendre au sein de quel environnement les parlementaires évoluent, et ainsi quels peuvent être leurs organisations, travaux, besoins et difficultés au quotidien.

II - Une littérature émergente sur les parlementaires

24. La littérature portant sur les élus, et plus spécifiquement sur les parlementaires, permet de mettre en exergue les enjeux et problématiques contemporains de la représentation. Les auteurs traitent notamment les élus nationaux au travers de leur moralité (A), de l'émergence

⁴⁸ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. Droit parlementaire. 5e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ Lextenso, 2014. pp.205 et s.

⁴⁹ FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* pp.828-830.

⁵⁰ DAVANSANT, Frédéric, BAYROU-LOUIS, Agnès, THUMEREL, Isabelle. *op.cit.* pp.69 et s.

de la déontologie parlementaire **(B)**, ou encore de la professionnalisation **(C)**. La notion d'élu est ainsi envisagée au travers des prismes classiques de la théorie de la représentation, mais est également pétrie par ces nouveaux enjeux **(D)**.

A) La moralité du parlementaire

25. Quelle(s) norme(s) le parlementaire doit-il respecter ? Le terme de parlementaire est employé, car il est le sujet principal du travail de recherche. Cependant, un terme plus générique aurait pu être employé afin de traiter de l'ensemble des gouvernants. L'interrogation aurait pu également porter sur la moralisation en politique, ce terme désignant alors l'ensemble des protagonistes exerçant un mandat ou une fonction politique, ou la matière politique consistant en « *l'art d'administrer la cité*⁵¹ ». Dans un système constitutionnel bien établi, le parlementaire est soumis aux règles du droit constitutionnel et électoral en tant qu'homme politique, et aux règles de droit commun en tant que « *simple citoyen* ». La réponse à cette interrogation semble être tranchée et faire l'objet d'aucune difficulté.

26. Or, depuis plusieurs années, les expressions de « *moralisation de la vie publique* », « *d'exemplarité* » et « *probité* » ont fait leur apparition au sein des débats politiques, et se sont imposées comme une problématique fondamentale. On peut tout d'abord mentionner que la moralité politique a été évoquée lors de discours politiques. Dès 2010 le Président de la République française Nicolas Sarkozy évoquait cette problématique : « *En me présentant en 2007 au suffrage des Français, j'avais promis une République exemplaire, une démocratie irréprochable*⁵² ». Le 8 septembre 2016 le Président de la République française, François Hollande mentionnait : « *J'avais parlé d'une République exemplaire. Ça ne voulait pas dire qu'il n'y aurait plus jamais de fautes commises par des élus, ça voulait dire, ça veut dire, que désormais elles seraient mise à jour et que si la justice le décidait, punies par des condamnations exemplaires. C'est ça la République exemplaire, et ce fut le sens de la création*

⁵¹ NKULU KABAMBA, Olivier. *La démocratie surveillée par la morale : observations philosophiques*. Louvain-la-neuve : Académia-L'Harmattan, 2018. p.8.

⁵² Discours prononcé le 1er Mars 2020 par M.Nicolas Sarkozy, Président de la République française.

de la Haute autorité pour la transparence et pour la clarté de la vie publique. C'est un progrès qui ne doit pas être regardé comme une mise en cause, comme une suspicion des élus, mais au contraire pour la démonstration, que pour l'essentiel des élus, de ceux qui représentent la Nation, il n'y a rien à craindre à la transparence, et tout à redouter à l'opacité⁵³ ». Le champ lexical de la moralité politique est également repris pour la dénomination conférée aux nouvelles dispositions juridiques. On peut par exemple citer la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ou encore la loi organique et la loi ordinaire du 17 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

27. Il serait aisé de penser, au vu des tendances politiques actuelles, que ces thématiques sont récentes, et dateraient ainsi du début du XXI^{ème} siècle, avec notamment la mise en avant des scandales politico-financiers. Cette affirmation ne peut être considérée comme correcte. En effet, une importante littérature scientifique s'est développée récemment, mais cette dernière trouve ses fondements dans des sources et réflexions plus anciennes.

28. Initialement, au sein des institutions démocratiques grecques, des obligations d'exemplarité étaient exigées pour les magistrats⁵⁴. Outre les réflexions philosophiques sur la morale⁵⁵, devant être introduite au sein des institutions publiques, des règles formalisées étaient présentes afin de concrétiser ces exigences. Une chronologie de l'évocation de la morale en politique peut être établie à partir des travaux du Professeur Magnon et de l'ouvrage du philosophe Nkulu Kabamba traitant de la démocratie et de la morale⁵⁶. En 1748, Montesquieu précisait dans « *De l'esprit des lois* » qu'« *Il ne faut pas beaucoup de probité,*

⁵³ Déclaration de M.François Hollande, Président de la République, sur la démocratie face au terrorisme, à Paris le 8 septembre 2016.

⁵⁴ BUGE, Eric. Exemplarité et démocratie réflexion à partir du cas des institutions athéniennes [en ligne]. *RDFC*, 2021, vol.126, n°2, [consulté le 24/06/2022], pp.3 à 29, p.19. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁵⁵ Le professeur Xavier Magnon au sein d'un article intitulé « *Morale et politique : quelle place pour le droit ?* » rappelle l'affirmation d'Aristote contenue dans son ouvrage « *Les politiques* » et mentionnant qu'« *une cité est vertueuse par le fait que les citoyens participants à la vie politique sont vertueux (...), la vertu de tous, en effet, est la conséquence de celle de chacun* ». MAGNON, Xavier. *Morale et politique : quelle place pour le droit ?* In BERTRAND, Mathieu, VERPEAUX, Michel. *Transparence et vie publique*. Paris : Dalloz, 2015. p.16.

⁵⁶ NKULU KABAMBA, Olivier. *La démocratie surveillée par la morale : observations philosophiques*. Louvain-la-neuve : Académia-L'Harmattan, 2018.

*pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintiennent ou se soutiennent. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre, règlent ou contiennent tout. Mais dans un Etat populaire, il faut un ressort de plus, qui est la vertu*⁵⁷ ». Ce lien entre morale et politique est également affirmé par trois philosophes français⁵⁸ : Jacques Maritain « *Avec la démocratie, l'humanité est entrée dans la seule rationalisation authentique, la rationalisation morale de la vie politique* », Eric Weil « *Seul l'individu qui s'est moralisé pourra agir moralement en politique* », et Paul Ricoeur « *Sans l'éthique, le politique resterait amputé d'une dimension essentielle* ».

29. Il est essentiel de constater que la morale en politique est évoquée au travers de différents termes comme « *vertu* », « *exemplarité* », « *probité* » ou encore « *éthique* ».

Il convient ainsi de définir ces termes, et de comprendre comment ces exigences peuvent se formaliser. Le Professeur François Abel propose de définir la probité comme « *la qualité d'une personne qui observe parfaitement les règles morales, qui respectent scrupuleusement ses devoirs, les règlements etc.*»⁵⁹. La qualité de probité qu'un parlementaire pourrait donc posséder, reposerait sur le respect de normes ou d'injonctions quelle que soit leur origine⁶⁰. Bien que le terme employé soit différent, il existe des points communs entre l'exemplarité et la probité. Selon, le professeur Jean-François Kerléo, « *l'exemplarité renvoie à la morale individuelle du candidat, qui met en scène sa personne, l'être privé avant la fonction politique et la structure qu'elle est censée conférer*»⁶¹ ». Cette définition possède un caractère restrictif, mettant en exergue les normes morales, mais les restreignant à la moralité individuelle. La frontière entre l'homme politique et l'homme agissant au sein de sa vie privée semble alors être poreuse, voire inexistante. Les agissements

⁵⁷ *Ibidem*. p.16.

⁵⁸ Cités In NKULU KABAMBA. *op.cit.* p.6-7 : MAURITAIN, Jacques, L'Homme et l'Etat. Paris : PUF, 1953 ; WEIL, Eric. Philosophie morale. Paris : Vrin ; RICOEUR, Paul. Morale, éthique et politique. Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques. N°65 « Morale et politique »

⁵⁹ ABEL, François. Essai d'évaluation quantitative de la probité parlementaire : une proposition. In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Déontologie et transparence parlementaire*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.196.

⁶⁰ *Ibidem*. p.96. La norme peut être juridique, professionnelle ou encore sociale selon l'auteur.

⁶¹ KERLEO, Jean-François. Controverses sur l'exigence d'exemplarité politique [en ligne]. *Constitutions*, 31 janvier 2019. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

du protagoniste au sein de sa vie privée pourraient avoir un impact sur l'exercice ou la perception de l'exercice de son mandat politique. Le parlementaire, serait ainsi contraint de respecter certaines règles dans son comportement personnel. La reconnaissance de cette vision semble poser deux problématiques. La première problématique comporte dans la détermination des règles du comportement personnel. En effet, la définition de valeurs publiques semble être plus aisée, bien que restant tout de même sensible, alors que la définition de règles comportementales personnelles relève d'une perception individuelle, propre à chacun, et pouvant varier à l'infini. Ensuite, ces valeurs personnelles ne semblent pas relever de l'exercice du mandat mais de l'accession au mandat politique. En effet, la mise en exergue de valeurs personnelles, telles que par exemple des valeurs familiales, des traditions, des réflexions philosophiques, peut conduire à convaincre certains électeurs, mais leur place dans le système démocratique ne dépasse pas ce stade électoral préliminaire. Cet aspect plus personnel de la morale ne sera pas privilégié dans notre étude, et l'analyse se limitera à l'exercice des fonctions politiques. Eric Buge propose, quant à lui, une définition plus large et plus consensuelle. « *Au sens juridique, on peut définir l'exemplarité comme l'ensemble des normes qui encadrent spécifiquement l'action des responsables publics et tout particulièrement des responsables politiques. Il s'agit de normes dérogatoires, qui font peser des contraintes plus fortes sur les personnes habilitées à prendre des décisions au nom de la collectivité*⁶² ». La formalisation de ces exigences pourrait donc se concrétiser de deux façons différentes. Tout d'abord, par une accentuation de certaines obligations existant déjà pour l'ensemble des citoyens, ou par la création d'un régime exorbitant propre au mandat ou à la fonction exercée. Avec l'apparition de ces règles supplémentaire, deux notions, qui étaient peu usitées pour les mandats politiques, font leur apparition⁶³ : la responsabilité et le contrôle. En vertu de l'instauration du mandat représentatif, la responsabilité pour les politiques était très limitée. En effet, cette dernière se limitait à une responsabilité politique épisodique, soit au moment des élections, soit par l'engagement de cette dernière au travers de certains mécanismes institutionnels. Désormais l'instauration de règles et principes nouveaux implique une nouvelle forme de responsabilité. L'instauration de nouvelles règles implique

⁶² BUGE, Eric. *op.cit.* p.3.

⁶³ BUGE, Eric. *op.cit.* p.7.

également la nécessité d'un contrôle du respect de ces dernières. La notion de contrôle était également restreinte⁶⁴ pour l'exercice des mandats politiques, notamment en vertu de l'interdiction du mandat impératif.

30. A la suite de l'analyse de ces définitions, il ne semble pas exister de consensus sur une définition précise de ces termes, relevant de la philosophie politique et juridique. Malgré une absence de consensus, un point commun peut être déterminé entre ces différentes propositions. En reprenant les mots du professeur Kerléo, la moralité politique institue une élite. Cette élite serait alors composée de femmes et d'hommes capables de respecter certaines valeurs supérieures, cette tâche difficile ne pouvant être réalisée que par une poignée de protagonistes.

31. Toutefois, la notion d'éthique semble, quant à elle, plus apte à regrouper tous les éléments pouvant être contenus dans le thème de la moralisation de la vie politique. L'action des parlementaires ne peut seulement être encadrée par des règles juridiques classiques, organisant les missions du parlementaire, ou traitant des relations entre les différentes institutions. Les règles doivent être plus complètes et refléter certaines valeurs : « *moral statements on the members of Paliament and emphasizes the fact that their activity needs to be determined based not only on their own rules and norms, but also on moral criteria such as justice, liberty, honesty, tolerance, loyalty, good-faith, independence*⁶⁵ ». La reconnaissance de la nécessité de ces valeurs éthiques aurait deux objectifs principaux. En effet, « *l'éthique parlementaire vise à protéger l'intégrité du processus démocratique et à renforcer la confiance du public dans les institutions représentatives par la promotion de normes de*

⁶⁴ La notion de contrôle dans l'exercice du mandat n'étant toutefois pas absente totalement. Des formes d'auto-contrôle ont notamment été évoquées pour la discipline parlementaire.

⁶⁵ NEMTOI, Gabriela, NESTERIUC, Oana. The status of the member of Parliament in relationship with the legal and ethical norms [en ligne]. European Journal of Law and Public Administration, 11/12/2019, vol.6, [consulté le 24/06/2022], p.245-253. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/337900486_The_Status_of_the_Members_of_Parliament_in_Relationship_With_the_Legal_And_Ethical_Norms.

*conduite liées à l'imputabilité, l'équité et l'indépendance d'esprit*⁶⁶ ». Ces deux objectifs renvoient à deux époques bien distinctes. Comme nous l'avons déjà précisé les questionnements et exigences sur l'éthique datant de l'époque grecque. *Ab initio*, l'objectif était de ne pas dénaturer le régime démocratique installé. Aujourd'hui, cet objectif, étant toujours valable, est moins présent au sein de la doctrine. Les réflexions sont désormais portées majoritairement sur le lien de confiance entre les représentants et leurs représentants, et notamment la dégradation de ce dernier. Ainsi, la présence des règles éthiques au sein des réflexions des philosophes grecs était inhérente à l'exercice de la démocratie. Les réflexions contemporaines ne portent plus sur cette inhérence, mais analysent le contexte de crise de la démocratie représentative, la nécessité des règles étant alors liée à ce contexte incertain et non plus uniquement à la nature du régime.

32. La moralité (et ainsi tous les termes gravitant autour de cette notion telle que la probité, l'éthique etc...) en politique n'est pas un thème récent comme il a été démontré aux paragraphes précédents. Toutefois, depuis deux décennies, la moralité politique est exacerbée à la suite de la survenance de scandales et leur relai dans les médias traditionnels et nouveaux. Cette exacerbation de la morale traduit implicitement la crise de confiance que les systèmes représentatifs traversent actuellement. En effet, le doute permanent, la suspicion, l'immense attente à l'égard des élus et parlementaires, tant dans leur action que dans leur comportement, traduisent cette animosité ambiante. Finalement, il convient de s'interroger sur le rôle de la morale au sein de la démocratie représentative. En effet, cet élément était et est toujours bien présent dans les campagnes électorales de toute nature, les candidats mettant en avant leur morale, ainsi que leur vertu en niant concomitamment celles de leurs adversaires. Toutefois, l'immixtion de la morale au sein de la période d'exercice du mandat semble être une tendance dangereuse. La femme ou l'homme exerçant un mandat politique doit se conformer aux règles de droit durant l'exercice de ce dernier, sous peine de sanctions, pouvant aller pour certains

⁶⁶ SAINT-MARTIN, Denis. La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté [en ligne]. *Cahiers internationaux de sociologie*. 2009, vol.126, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.25. Disponible sur : <https://www.cairn.info>. L'auteur opère également une distinction intéressante entre l' « *integrity ethics* » et la « *compliance ethics* ». La première correspond à l'adhésion par le parlementaire à un ensemble de valeurs et principes généraux afin de « *promouvoir l'intégrité* » et conserver « *la confiance du public* ».

faits jusqu'à la déchéance du mandat. Toutefois, les violations de dispositions législatives ne conduisant pas à une déchéance du mandat, des faits relevant des agissements privés, ou de la morale du parlementaire, ne devraient pas impacter l'exercice de son mandat. L'impact pouvant se produire altère alors la notion même de mandat représentatif. En effet, les citoyens, ou les médias, pourraient ainsi produire des effets sur le mandat pendant son exercice, et non lors de son renouvellement durant le processus électoral, ce qui consisterait ainsi un mandat impératif sous couvert de morale.

33. Afin de conclure cette réflexion sur la moralité du parlementaire, une remarque fondamentale doit être relevée. En s'intéressant aux phénomènes récents concernant les assemblées parlementaires, on peut constater que ces dernières se sont dotées, dans une proportion très importante, « *de règles, de codes et de divers mécanismes pour réguler l'éthique de leurs membres*⁶⁷ ».

B) La déontologie et la transparence

34. La déontologie politique, bien que pouvant apparaître comme un topos contemporain, trouve ses origines dans des textes anciens, produits notamment par le penseur Jérémy Bentham **(1)**. Toutefois, les analyses portant sur la déontologie se sont fortement développées durant le contexte de crise de la démocratie représentative que les systèmes actuels traversent **(2)**.

1) La pensée de Jérémy Bentham

35. Jérémy Bentham fut le premier penseur⁶⁸ à définir, ainsi qu'à théoriser, la déontologie et notamment la « *déontologie publique* ».

⁶⁷ *Ibidem*. p.23. L'auteur précise également que ce phénomène est présent pour les Assemblées au niveau national mais également au niveau supranational.

⁶⁸ BOURCIER, Benjamin. Trois enjeux de la déontologie publique chez Jeremy Bentham (1748-1832) In TUSSEAU, Guillaume (dir). *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*. Paris : LGDJ Lextenso, 2019. p.79.

Initialement, en utilisant l'étymologie grecque, Bentham définit la déontologie comme « *la connaissance de ce qui est juste ou convenable*⁶⁹ ». Cette première définition ne peut s'appliquer au domaine législatif, et est donc cantonnée à la sphère de la morale. C'est ainsi que « *là où les récompenses et les punitions légales cessent d'intervenir dans les actions humaines, là viennent se placer les préceptes moraux et leur influence*⁷⁰ ». L'auteur précise également que la déontologie « *Comme art, c'est faire ce qu'il est convenable de faire, comme science, c'est connaître ce qu'il convient de faire en tout occasion*⁷¹ ». La science de la déontologie aurait donc une acception large, et ne se limiterait aucunement à la sphère privée, mais pourrait s'étendre à différents domaines.

36. Chez Bentham, la philosophie utilitariste est la base de la déontologie. En effet, « *une action est bonne ou mauvaise, digne ou indigne, (...), en proportion de sa tendance à accroître ou à diminuer la somme du bonheur public*⁷² ». Cette conception de Bentham permet de distinguer deux types de déontologie⁷³ : la déontologie privée et la déontologie publique⁷⁴. Il n'est pas étonnant que cette distinction transparaisse au sein des écrits de Bentham, car ce dernier a de nombreuses fois citer ou préciser le rôle des hommes publics. Selon lui, « *le but de l'homme d'état, tel qu'il est universellement avoué, est le bonheur; le bonheur de l'Etat*⁷⁵ ».

⁶⁹ BENTHAM, Jérémy. *Déontologie ou science de la morale*. Vol.1. [en ligne]. p.29. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

⁷⁰ *Ibidem*. p.36.

⁷¹ *Ibidem*. p.30.

⁷² *Ibidem*.p.30.

⁷³ *Ibidem*. p.44 : « *Les occasions dans lesquelles le principe déontologique est mis en action sont ou permanentes ou transitoires, ou publiques ou privées* ».

⁷⁴ CHAMPS, Emmanuel de. *La déontologie politique ou la pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*. Genève : Droz, 2008. p.88. L'auteure précise qu'« *on peut employer le terme « Déontologie Publique » dans le domaine du champ de la pensée et de l'action où l'art du gouvernement s'applique (...) Par l'art de la « Déontologie Privée », comprenez l'art de maximiser la somme nette de bonheur dans le domaine du champ de la pensée et de l'action qui n'est pas occupé par le pouvoir du droit et du gouvernement* ».

⁷⁵ BENTHAM, Jérémy. *op.cit*. p.33.

2) Le développement de la déontologie et de la transparence dans un contexte de crise

37. Il est frappant d'observer, depuis les années 2010, un développement considérable de la littérature scientifique sur le thème de la déontologie. On peut tout d'abord remarquer des ouvrages que l'on peut qualifier de généraux portant sur le concept de déontologie⁷⁶, ou sur son rapport avec le droit⁷⁷, et plus particulièrement le droit public⁷⁸. Il est également important de préciser que la déontologie est toujours abordée et définie en lien avec le contexte durant lequel elle s'est développée.

38. Initialement, la déontologie s'est concrétisée au sein des activités professionnelles⁷⁹. La déontologie s'est ensuite immiscée dans le secteur public au travers, tout d'abord, des nouvelles normes au sein du statut des fonctionnaires, et enfin au sein de plusieurs règles ayant pour destinataire les responsables politiques. Les responsables politiques se trouvent désormais « saisis par la déontologie⁸⁰ ». Cette expression, fait écho à la célèbre formule employée par le Doyen Louis Favoreu, précisant, dans un premier temps, que les politiques avaient été saisis par le droit⁸¹. Le développement des règles déontologiques pour les

⁷⁶ MORET-BAILLY, Joël, TRUCHET, Didier. *Droit des déontologies*. Paris : Presses universitaires de France, 2016.

⁷⁷ BERGEL, Jean-Louis. Du concept de déontologie à sa consécration juridique In BERGEL, Jean (dir.). *Droit et déontologies professionnelles*. Aix-en-Provence : Librairie de l'Université, 1997. p.10-24.

⁷⁸ BLACHER, Philippe. *Déontologie et droit public*. Paris : LGDJ, 2014.

⁷⁹ MORET-BAILLY, Joël, TRUCHET, Didier. *op.cit.* p.14 : « Les règles de déontologies se développent dans le champ de l'exercice d'activités professionnelles au sens large (professions libérales ou autres, fonction publique, entreprises, marchés financiers notamment), et concernent aussi bien des personnes physiques que des personnes morales. Elles ont alors empiriquement vocation à regrouper les règles spécifiques à l'exercice des activités professionnelles concernées en organisant les relations entre leurs destinataires et l'ensemble de leurs interlocuteurs » ; KERLEO, Jean-François. La déontologie, sa nature, sa valeur. In TUSSEAU, Guillaume (dir).*op.cit.* p.135. Comme le souligne le Professeur Kerleo, la déontologie était déjà présente pour la médecine au sein du Serment d'Hippocrate, ou encore pour la profession d'avocat au sein du Règlement intérieur national.

⁸⁰ Cette expression est utilisée par plusieurs chercheurs notamment : KERLEO, Jean-François au sein de plusieurs de ses articles portant sur la déontologie et au sein de l'ouvrage suivant : BLACHER, Philippe KERLEO, Jean-François. Les politiques saisis par la déontologie. In BLACHER, Philippe. GICQUEL, Jean. *Déontologie et droit public*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ Lextenso Ed.,2014. p.15.

⁸¹ FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*. Paris : Economica, 1988.

responsables politiques est toujours mis en relation avec la survenance des scandales politico-financiers⁸², et la crise de confiance en résultant⁸³.

39. Le développement de la littérature scientifique sur la déontologie, évoqué précédemment, s'est accentué dans ce contexte de crise de la démocratie représentative⁸⁴. Des ouvrages ont même pu avoir pour objet de regrouper tous les textes traitant de la déontologie des personnes publiques⁸⁵. La multiplicité des oeuvres portant sur la déontologie a été produite par des acteurs de différentes natures. Les philosophes et théoriciens, et désormais la doctrine universitaire, se sont attelés à décrire ce phénomène. Cependant, en complément de cet aspect théorique, des acteurs membres des assemblées délibératives se sont également saisis de ces problématiques. En France, par exemple, l'ancien parlementaire René Dosière a participé à la production d'une littérature conséquente sur la transparence et la déontologie publique. En effet, à la suite de la création de l'Observatoire de l'éthique publique⁸⁶, réunion entre acteurs publics tels que des parlementaires et chercheurs universitaires, des écrits scientifiques ont été produits afin d'analyser l'évolution des normes déontologiques au sein des assemblées.

⁸² Il est intéressant de constater que les scandales touchant les parlementaires intéressaient déjà la doctrine dans la première moitié du XXème siècle. Voir par exemple : TARDIEU, André. *La profession parlementaire*. Paris : Flammarion, 1937. p.324.

⁸³ COHENDET, Marie-Anne. Une crise de la représentation politique ? [en ligne]. *Cités*, 2004, vol.18, n°2, [consulté le 24/06/2022] p.41-61. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁸⁴ De nombreux ouvrages traitent désormais de ces problématiques. Voir par exemple : DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexis, 2020 ; KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique*. Paris : Lextenso, 2021 ; TUSSEAU, Guillaume. *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*. Paris : LGDJ, 2019 ; KERLEO Jean-François (dir.), LEMAIRE, Elina (dir.), RAMBAUD, Romain (dir.). *Transparence et déontologie parlementaire : bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019

⁸⁵ BLACHER, Philippe, GICQUEL, Jean-Eric, NADAL, Jean-Louis. *Les grands textes de la déontologie de la vie publique*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2017.

⁸⁶ OBSERVATOIRE DE L'ETHIQUE PUBLIQUE, Qui sommes-nous ? [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.observatoireethiquepublique.com>. Plus précisément « *L'Observatoire de l'éthique publique entend rassembler des acteurs publics et des chercheurs afin de contribuer aux progrès de la transparence et de la déontologie, aussi bien dans le champ de la connaissance scientifique que dans le domaine des pratiques politiques. Il se veut ainsi une force de recherche, de proposition, de conseil et de sensibilisation* ».

La déontologie et la transparence sont également devenues des sujets de réflexions et de débats internationaux. Des associations tels que Transparency international⁸⁷, et des organismes internationaux composés d'Etats, tels que le Conseil de l'Europe et plus particulièrement le Groupe d'Etats contre la corruption⁸⁸ (GRECO), se sont saisis de ces problématiques.

40. Quelle que soit son origine ou le domaine dans lequel elle s'exerce sept principes peuvent être considérés comme une « matrice de toute régulation déontologique⁸⁹ » :

- « - *respect des personnes et de leur dignité*
- *respect de l'intérêt général*
- *probité*
- *compétence et rigueur professionnelles*
- *évitement des conflits d'intérêt*
- *indépendance, impartialité, loyauté*
- *secret, discrétion, confidentialité⁹⁰ »*

41. De même que cet énoncé des principes fondateurs de la déontologie, une catégorisation des destinataires⁹¹ des règles déontologiques a été établie : « *les professionnels, la personne ou l'institution avec laquelle le professionnel rentre en relation, les membres d'une institution hiérarchisée⁹²* », et désormais le personnel politique.

⁸⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, What we do [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.transparency.org/en/> . L'association Transparency International établit notamment un classement du taux de corruption par pays.

⁸⁸ Voir notamment le IVème cycle d'évaluation portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Le groupe d'Etats s'intéresse aux principes éthiques et règles déontologiques, aux conflits d'intérêts et enfin aux déclarations de revenus et de patrimoine.

⁸⁹ TRUCHET, Didier, BAILLY-MORET, Joël. *Droit des déontologies. op.cit.* p.25.

⁹⁰ *loc.cit.*

⁹¹ *Ibidem.* p.17.

⁹² *Ibidem.* p.19.

42. La doctrine contemporaine, en décrivant la multiplication des dispositifs déontologiques dans le domaine politique s'étant déroulée lors de la dernière décennie⁹³, a continué d'effectuer cet effort de définition de la notion de déontologie. Pour les parlementaires, Eric Buge définit par exemple la déontologie comme « *l'ensemble de normes régissant le comportement personnel des députés et des sénateurs dans l'exercice de leur mandat*⁹⁴ ». Cependant, l'avènement de la déontologie dans la politique ne se limite pas aux parlementaires. Plus largement, la « *déontologie politique peut être présentée comme un ensemble de règles de conduite exigées des gouvernants. Proche de l'éthique, qui recherche un équilibre entre ce qui est possible et ce qui est acceptable, la règle déontologique contribue à moraliser l'action publique en cherchant à dégager des principes et des exigences de comportements destinées à imposer aux gouvernants la seule poursuite de l'intérêt général*⁹⁵ ».

43. Cette notion de déontologie est également dissociée d'autres termes pouvant apparaître comme synonymes dans le langage commun. Premièrement, les liens avec l'éthique apparaissent ambigus. « *L'éthique apparaît plus large que la déontologie, les règles déontologiques semblent plutôt issues d'exigences éthiques ou la déontologie se présente comme « une branche de l'éthique*⁹⁶ ». Dans la même optique, les liens entre la déontologie et la morale sont eux aussi complexes. Les rapports entre la déontologie et le droit font donc

⁹³ GUERIN-BARGUES, Cécile. Quelles propositions pour renforcer la déontologie parlementaire ?. In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir). *op.cit.* p.269 ; BUGE, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir). *ibidem.* p.109.

⁹⁴ BUGE, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir). *Déontologie et transparence parlementaire : bilan et perspectives.* Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.109-125. p.110.

⁹⁵ BLACHER, Philippe, KERLEO, Jean-François. Les politiques saisies par la déontologie. In BLACHER, Philippe. GICQUEL, Jean. *Déontologie et droit public.* Issy-les-Moulineaux : LGDJ Lextenso Ed., 2014. p.15-38. p.18.

⁹⁶ CONNIL, Damien. Le périmètre : rapport de synthèse In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique.* Paris : Lexisnexus, 2020. p.5.

l'objet d'un débat doctrinal⁹⁷. Une partie de la doctrine estime que la déontologie appartient au champ de la morale. Ainsi, le Professeur Yves Gaudemet estime que « *la véritable déontologie est celle qui relève du for intérieur et la prise en compte de données sans sanction directe dans le droit*⁹⁸ ». Une autre partie de la doctrine, qui est aujourd'hui majoritaire, affirme le caractère juridique de la déontologie. Sans nier l'origine morale de certains principes et règles déontologiques, la déontologie est désormais une morale codifiée par le droit⁹⁹. Au travers d'un point de vue encore plus affirmé, le Professeur Bergel considère que « *les règles déontologiques constituent bien des règles de droit, ce dernier étant un simple contenant, permettant d'absorber des règles sociales d'origine diverses*¹⁰⁰ ».

44. *In fine*, les débats et réflexions sur la déontologie politique se cristallisent autour de deux notions clé : les conflits d'intérêts et la transparence. Les nouvelles dispositions déontologiques doivent en effet permettre de lutter contre les conflits d'intérêts¹⁰¹. L'homme politique doit ainsi oeuvrer pour l'intérêt général, et ne pas privilégier ses intérêts personnels, ou pour reprendre les termes de Bentham, oeuvrer pour « *le bonheur de l'Etat* ». Afin de cerner, de dénoncer, voire de sanctionner les conflits d'intérêts, un moyen est mis au service de la déontologie : la transparence¹⁰². La transparence en politique peut être définie « *par ses deux aspects : celui du corps social mais aussi celui du corps politique et les deux évoluent en*

⁹⁷ La distinction entre les règles déontologiques et les règles de droit était également présentes dans les réflexions de Jérémie Bentham.

⁹⁸ TRUCHET, Didier, BAILLY-MORET, Joël. *Droit des déontologies. op.cit.* p.32. D.Truchet exprime également que « *La bonne déontologie, celle qui, au-delà ou en deçà du droit mais extérieure à celui-ci, encadre et détermine des comportements que le milieu professionnel et les usagers ou encore les clients tiennent pour moralement sages et sociologiquement heureux* ».

⁹⁹ ALLAND, Denis, RIALS, Stéphane. *Dictionnaire de la culture juridique*. Paris : PUF, 2003. p.363.

¹⁰⁰ BERGEL, Jean-Louis. Du concept de déontologie à sa concrétisation juridique. *op.cit.* p.16.

¹⁰¹ Pour une définition plus précise des conflits d'intérêts Cf. Partie II, Chapitre 2, section 1.

¹⁰² Voir par exemple : NABLI, Beligh. *La République du soupçon : la vie politique au risque de la transparence*. Paris : Les ed. du Cerf, 2018 ; KERLEO, Jean-François. Comprendre l'Etat sous le regard de la transparence [en ligne]. *Droit et société*, 2019, vol.102, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.379-396. Disponible sur : <https://www.cairn.info> ; KERLEO, Jean-François. La contribution du chercheur en droit à la réflexion sur la transparence [en ligne]. *Les Annales de droit*, 2017, n°11, [consulté le 24/06/2022], p.107-129. Disponible sur : <https://journals.openedition.org> ; ROBERT, Cécile. La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes [en ligne]. *Politique européenne*, 2018, n°61, p.8-43. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

*sens inverse. Le régime totalitaire exige une transparence absolue du corps social mais sa gouvernance est totalement opaque. Le régime de la démocratie représentative exerce une surveillance sociale moyenne et ouvre ses institutions aux contre-pouvoirs d'investigation et de contrôle*¹⁰³ ». La transparence des institutions se développe, quant à elle, en deux pans : la transparence propre à l'institution (le terme de publicité est usité pour traiter de ces mécanismes) consistant par exemple en la publicité des débats, la diffusion des documents institutionnels, et la transparence touchant les acteurs oeuvrant dans les institutions.

C) Le travail parlementaire

45. Le traitement du travail parlementaire comporte une dimension classique consistant en la description du travail quotidien et interne des parlementaires au sein de leur chambre **(1)**. La description de ce travail est cependant rare et difficile, car peu de recherches ont eu la possibilité d'observer directement le fonctionnement interne des assemblées. L'analyse du travail parlementaire a récemment pris un nouveau tournant avec le développement de la théorie de la professionnalisation des mandats politiques **(2)**.

1) La description du travail parlementaire et de son organisation

46. La littérature scientifique décrivant le travail parlementaire est rare. Il semble régner une certaine confidentialité dans la description des événements se déroulant dans les coulisses des assemblées délibératives des cas études retenus, ou plus largement au sein de toutes les assemblées.

47. Il est fort heureux pour le chercheur en droit et en science politique que les travaux des assemblées ne soient pas couverts entièrement pas le secret et que le principe de publicité soit présent. Ce principe de publicité initialement prévu, pour que les citoyens puissent avoir accès

¹⁰³ LIBAERT, Thierry. *La transparence en trompe-l'oeil*. Paris : Edition Descartes, 2003 p.51, définition reprise in FOREY, Elsa. Propos introductifs. In DROIN, Nathalie (dir.), FOREY, Elsa (dir.), CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE . *La transparence en politique*. Paris : LGDJ, 2013. p.7.

au déroulé de certains événements se produisant dans les parlements, a pris un nouveau tournant avec la transparence¹⁰⁴. Outre cette publicité limitée dans la diffusion des travaux parlementaires, on peut affirmer qu'il existe peu d'études relatant le travail, et même la « *vie quotidienne* » dans les assemblées.

48. Deux études de Marc Abélès, décrivant le travail quotidien au sein du Parlement français et du PE, ont retenu notre attention. Ces études décrivent l'immersion d'un chercheur au sein des chambres. Marc Abélès relate tout d'abord le travail des parlementaires en commission. En reprenant les mots d'un fonctionnaire européen, il précise que « *C'est dans les commissions que s'élabore véritablement la politique du Parlement*¹⁰⁵ ». Consécutivement, à cette première mise au point, l'auteur détaille l'envers du décor du travail parlementaire en commission¹⁰⁶. Marc Abélès met également en avant le rôle fondamental des administrateurs parlementaires¹⁰⁷, seuls protagonistes du Parlement restant en place longtemps, à la différence des parlementaires dont le mandat peut être non-renouvelé. Ces administrateurs deviennent alors la « *plume* » des parlementaires qui souhaitent conserver la maîtrise du contenu de la loi. Du fait du temps passé au sein de l'assemblée, et de leur affectation, ils possèdent également une connaissance précieuse de certains sujets législatifs complexes.

49. La littérature scientifique concernant la description du travail parlementaire est centrée autour de la description des structures au sein desquelles ce travail s'effectue. En effet,

¹⁰⁴ Cf Chapitre introductif II-B).

¹⁰⁵ ABELES, Marc. *La vie quotidienne au Parlement européen*. Paris : Hachette, 1992. p.212.

¹⁰⁶ *Ibidem*. p.213 et s.

¹⁰⁷ ABÉLÈS, Marc. Un ethnologue à l'Assemblée. *op.cit.* p.112 et s.

plusieurs monographies traitent des commissions parlementaires¹⁰⁸, des groupes politiques¹⁰⁹, ou encore des moyens matériels accordés¹¹⁰ aux parlementaires.

2) La qualification du travail parlementaire : les débats autour de la professionnalisation

50. En supplément de la littérature portant sur l'organisation du travail parlementaire et sur sa description en milieu réel, une interrogation se pose au sein des écrits doctrinaux : celle de la qualification du travail parlementaire et plus précisément du mandat parlementaire. La question qui se pose est la suivante : le mandat parlementaire peut-il être qualifié de profession ? De manière moins abrupte, les scientifiques se demandent s'il existe une professionnalisation de l'activité parlementaire. Les premières analyses portant sur la professionnalisation datent des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles **(1)**, mais se sont particulièrement développées durant le XXI^{ème} siècle **(2)**.

a) Les premières analyses des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles

51. En analysant la littérature scientifique contemporaine, une impression nette se dégage. Le départ de la réflexion sur la qualification professionnelle du mandat parlementaire aurait débuté par les écrits de Max Weber, notamment dans son ouvrage intitulé « *Le savant et le*

¹⁰⁸ Voir par exemple : FERRON, Guy. *Les commissions parlementaires et le travail législatif des chambres*. Thèse de doctorat : Droit : Paris : Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques : 1899-1900 ; LLORENS-FRAYSSSE, Françoise, HOURQUEBIE, Fabrice. *op.cit.*; TURK, Pauline. *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^{ème} République*. Paris : Dalloz, 2005.

¹⁰⁹ Voir par exemple : LECOMTE, Damien. Fonctionnement politique d'un groupe parlementaire In DAVANSANT, Frédéric (dir.), BAYROU-LOUIS, Agnès (dir.), THUMEREL, Isabelle (dir.) et al. *op.cit.* p.105 ; REIGNER, Dorothée. L'organisation interne des groupes parlementaires. *op.cit.* Plusieurs ouvrages traitant des parlements consacrent des parties aux groupes politiques en leur sein : COSTA, Olivier. *Le Parlement européen assemblée délibérante*. *op.cit.* p.315 et s. ; CASSEN, Bernard, MICHEL, Hélène, WEBER, Louis. *Le Parlement européen pour faire quoi ?*. Bellecombes-en-Bauges : Ed. du Croquant, 2014. p.61 et s. ; BLACHER, Philippe. *Le Parlement en France*. Paris : LGDJ Lextenso Ed., 2012. p.41.

¹¹⁰ Voir par exemple : BUGÉ, Eric. *Droit de la vie politique*. Paris : Presses universitaires de France, 2018. p.237 et s. ; GIBEL, Claude. L'évolution des moyens de travail des parlementaires [en ligne]. *Revue française de science politique*, 1981, vol.31, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.211-226. Disponible sur : <https://www.persee.fr/>. Une littérature émerge également sur le contrôle de l'emploi de ces moyens matériels : Voir Chapitre introductif Section 2 B).

politique »¹¹¹, écrit à partir de conférences prononcées en 1917 et 1919. Cependant, cette datation ne semble pas refléter l'histoire réelle des réflexions sur la professionnalisation des parlementaires.

52. En effet, cette qualification a été abordée dès la fin du XIX^{ème} siècle en France¹¹². Au sein de la Revue politique et parlementaire apparue dès 1894¹¹³, deux auteurs ont apporté leur contribution sur la réflexion portant sur la professionnalisation¹¹⁴ : Théodore Ferneuil¹¹⁵ et Charles Benoist¹¹⁶. L'opinion exprimée dans la description du phénomène de professionnalisation est une opinion critique. C'est également cette vision critique qui est détaillée dans un ouvrage, intitulé « *La démocratie et la France* », publié par le sénateur Edmond Schérer en 1883¹¹⁷.

53. Ces premières réflexions sur la professionnalisation ont été développées de manière importante par des théorisations datant de la première moitié du XX^{ème} siècle. Deux monographies ont retenu particulièrement notre attention : l'ouvrage précité de Max Weber et un ouvrage d'André Tardieu intitulé « *La profession parlementaire* »¹¹⁸.

Par ordre chronologique, le philosophe allemand, Max Weber, reprenant dans son ouvrage des propos contenus dans des conférences précédentes, pose une double interrogation

¹¹¹ WEBER, Max, COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Le savant et le politique : La profession et la vocation de savant : La profession et la vocation de politique*. Paris : La découverte, 2003. p.116 et s.

¹¹² LE BEGUEC, Gilles. La professionnalisation parlementaire. In ECOLE FRANCAISE DE ROME et aii. *Les familles politiques en Europe occidentale au XIX^e siècle*. Actes du colloque international de Rome (1er-3 décembre 1994), organisé par l'École française de Rome, le Dipartimento di politica, istituzioni, storia dell'Università degli studi di Bologna, le Centre d'histoire de l'Europe du XX^e siècle (Paris) et l'Universidad Complutense (Madrid) Rome : École Française de Rome, 1997. pp. 381-389. (Publications de l'École française de Rome, 240). [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.persee.fr>.

¹¹³ *Ibidem*. p.383.

¹¹⁴ *Ibidem*. p.383.

¹¹⁵ Membre fondateur de la revue.

¹¹⁶ Professeur d'histoire constitutionnelle à l'Ecole des sciences politiques.

¹¹⁷ LE BEGUEC, Gilles. *op.cit.* p.381.

¹¹⁸ TARDIEU, André. *La profession parlementaire. op.cit.*

: « *qu'est-ce que la politique en tant que profession-vocation et que peut-elle signifier ?*¹¹⁹ ». L'auteur définit tout d'abord la politique comme « *le fait de chercher à participer au pouvoir ou à influencer sur sa répartition, que ce soit entre Etats ou, au sein d'un Etat, entre les groupes d'hommes qu'il inclut*¹²⁰ ». A partir de cette définition, une distinction fondamentale, et qui va nourrir les réflexions sur cette problématique jusqu'à nos jours, est opérée entre les manières d'exercer la politique. Il existerait deux façons d'exercer une activité politique : l'on peut vivre « *pour la politique* »¹²¹ ou vivre « *de la politique* »¹²². La distinction, entre ces deux visions de l'exercice politique, repose sur un critère économique : « *Vit « de » la politique en tant que profession celui qui cherche à en faire une source permanente de revenu, « pour » la politique celui pour lequel ce n'est pas le cas* ». Pour que quelqu'un puisse vivre « *pour* » la politique en ce sens économique il faut que (...) cet homme soit indépendant économiquement des revenus que la politique peut lui apporter »¹²³. Enfin, l'auteur lie cette distinction reposant sur un critère économique avec le recrutement des hommes politiques¹²⁴. Un Etat au sein duquel le personnel politique vivrait uniquement « *pour* » la politique aurait pour conséquence un recrutement « *ploutocratique* ».

André Tardieu, quant à lui, est nettement plus affirmatif sur la qualification à attribuer à l'activité parlementaire. Ce dernier affirme que le mandat parlementaire est devenu un métier : « *Mandat parlementaire ? Non. Le mandat appartient au passé. De nos jours, il est devenu métier*¹²⁵ ». Il porte également un regard critique envers cette professionnalisation comme une « *altération de la vie publique*¹²⁶ ». Dans un premier temps, comme la vision

¹¹⁹ WEBER, Max. *op.cit.* p.117

¹²⁰ *Ibidem.* p.119

¹²¹ *Ibidem.* p.131.

¹²² *loc.cit.*

¹²³ *loc.cit* : Il également important de préciser que le philosophe relativise et nuance cette distinction binaire. Un homme politique vivant « *pour* » la politique, n'ayant donc pas besoin d'une rétribution économique tirée de son activité politique, peut également privilégier ses « *intérêts économiques privés* » et chercher à vivre « *de* » la politique. Le raisonnement inverse est également valable. Un homme politique vivant « *de* » la politique peut également vivre « *pour* » la politique en essayant de défendre une cause, une philosophie et des idées.

¹²⁴ *Ibidem.* p.133.

¹²⁵ TARDIEU, André, *op.cit.* p.14.

¹²⁶ *Ibidem.* p.13.

portée par Max Weber, André Tardieu retient le critère économique comme un des éléments de la professionnalisation. En effet, il considère « *l'ancien mandataire gratuit* », comme désormais « *rétribué et pensionné*¹²⁷ ». Mais, dans un second temps, au-delà de ce critère qui est finalement assez subsidiaire dans la réflexion du député, deux autres causes sont mises en exergue : la dénaturation du mandat par la représentation¹²⁸ et un critère temporel portant sur la durée des fonctions¹²⁹. *In fine*, l'auteur détermine « *les profits* » que confère le métier de parlementaire : « *une totale liberté d'accès ; totale liberté de durée ; totale liberté d'extension*¹³⁰ ; *salaires réguliers ; retraite assurée ; avantages en nature* ».

b) Un développement de la doctrine sur la professionnalisation au XXIème siècle

54. La vision de Max Weber et André Tardieu, théorisant la professionnalisation, et se recoupant partiellement sur ce phénomène, font également ressortir une perception péjorative de la professionnalisation du mandat parlementaire. Cette vision péjorative, que Tardieu dénonce comme une dénaturation, est également traduite dans la littérature scientifique contemporaine¹³¹. La professionnalisation sous-entendrait un abandon de l'intérêt général que devraient représenter les parlementaires, afin de se concentrer sur leur intérêt privé et obtenir certains avantages découlant de l'exercice du mandat.

¹²⁷ *Ibidem.* p.21.

¹²⁸ *Ibidem.* p.17. Le député illustre son propos en reprenant une citation de Raymond Poincaré : « *La députation devient un emploi, un métier, une fonction, au lieu de rester un contrat de bonne foi, ce qui est en droit civil la définition du mandat, entre les électeurs et les élus* ».

¹²⁹ *Ibidem.* p.25. L'auteur dénonce cette extension temporelle en citant Robespierre : « *A mesure que l'élu, s'il est rééligible, approchera de la fin de sa carrière, il songera plus à son canton qu'à sa patrie ; plus à lui-même qu'à ses commettants* »

¹³⁰ *Ibidem.* p.22. L'auteur dénonce par cette expression le cumul des mandats.

¹³¹ COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric, Le mandat parlementaire comme profession : les manifestations de la professionnalisation locale des députés In TOULEMONDE, Gilles (dir.), CARTIER, Emmanuel (dir.), LECATELIER, Alexis (dir.), et al. *Le Parlement et le temps : approche comparée*. Bayonne : Institut universitaire Varenne, 2017. p.145. Les auteurs mentionnent que « *Cette expression est connotée négativement : le professionnel de la n'est-il pas celui qui fait de la politique par intérêt, et non pas un citoyen qui « donne » de son temps pour le bien public ?* »

55. Les hommes politiques en général, et plus particulièrement les parlementaires, semblent être conscients de cette association négative entre l'exercice du mandat et la professionnalisation, et c'est notamment pour cette raison que ces derniers refusent majoritairement d'utiliser cette expression ou de se définir comme des professionnels de la politique¹³².

56. Comme la doctrine qui la précédait, la littérature scientifique contemporaine s'efforce, elle aussi, de dégager des critères pouvant démontrer la tendance à la professionnalisation des mandats ou fonctions politiques. Premièrement, c'est le critère de la rémunération, dégagé par Max Weber, qui est repris comme élément fondamental par une partie des chercheurs. Une littérature exhaustive s'est développée sur cet aspect de la professionnalisation, tant au niveau national¹³³ qu'en droit comparé¹³⁴, et cherche à en décrire la nature ainsi que la composition. Cette approche de science politique, qui associe l'indemnité parlementaire à la professionnalisation du mandat, contraste avec l'approche purement juridique de l'indemnité

¹³² Voir par exemple : BOELAERT, Julien, MICHON, Sébastien, OLLION, Etienne. *Métier député : enquête sur la professionnalisation de la politique en France*. Paris : Raisons d'agir éditions, 2017.

¹³³ Voir par exemple : DEMAZIERE, Didier, LE SAOULT, Rémy. La rémunération des élus : l'inégal accès à la profession politique [en ligne]. *Terrains&Travaux*, 2019, vol. 35, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.91-112. Disponible sur : <https://www.cairn.info> : « *Centrée sur l'accès à la professionnalisation politique saisie par la rémunération, l'analyse porte plus précisément sur les articulations entre revenus issus de mandats et revenus d'emplois antérieurs, sur la bascule des seconds vers les premiers, sur l'abandon des seconds au profit des premiers* », p.93 ; DEMAZIERE, Didier, LE SAOULT, Rémy. Vivre de la politique : rémunération des élus et indemnisation des mandats [en ligne]. *Revue française de science politique*, 2021, vol. 71, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.7-28. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹³⁴ FANIEL, Jean. La rémunération des parlementaires et des ministres [en ligne]. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009, vol. 2014-2015, n°9, [consulté le 24/06/2022], p.5-56. Disponible sur : <https://www.cairn.info> : L'auteur détaille le cas d'étude belge ; LE SAOULT, Rémy (dir.). *La rémunération du travail politique en Europe*. Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault, 2019 : Au sein de cet ouvrage de nombreux cas d'étude sont analysés : France, Royaume-Uni, Irlande, Suède, Allemagne, Espagne, Suisse etc... ; SCIARINI, Pascal, et al. & Services du Parlement. *Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*. Université de Genève : Services du Parlement, 2017, 85 p. Disponible sur : <https://archive-ouverte.unige.ch>.

qui a pu retranscrite dans de nombreuses monographies¹³⁵, se contentant de décrire les rouages juridiques de l'indemnité. Afin de comprendre de manière la plus complète possible les enjeux autour de l'indemnité parlementaire ou de la rémunération parlementaire pour reprendre un langage plus politiste, les deux approches, juridique et de science politique, doivent être combinées.

57. La doctrine contemporaine ne s'est pas contenté de reprendre ce critère économique, mais a évolué dans le sens de critères plus complexes. Par exemple, il y a désormais une prise en compte du critère de la compétence¹³⁶, de l'expérience¹³⁷ et du savoir-faire et savoir-être¹³⁸ acquis par le parlementaire, du parcours des hommes politiques¹³⁹ comprenant les voies d'accès et la carrière politique, ou encore l'appartenance à un groupe¹⁴⁰.

58. La reprise de critères anciens, combinée avec l'émergence de nouveaux critères, tend à faire converger la doctrine vers un consensus, un constat commun résumé par la formule employée par le Professeur Gaxie : « *La politique a donc été touchée par la division du*

¹³⁵ GLORIA, Fernand. *De l'indemnité parlementaire*. Thèse de doctorat : Droit : Caen : Université Caen, Faculté de droit et des sciences politiques : 1901-1902 ; MEYER, André. *De l'indemnité parlementaire*. Thèse de doctorat : Paris : Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques : 1907-1908 ; SECHET, Jean. *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*. Thèse de doctorat : Sciences politiques et économiques : Poitiers : Université de Poitiers, UFR de droit et de sciences sociales : 1909. La littérature scientifique contemporaine associe l'indemnité parlementaire à des réflexions plus précises, par exemple sur la séparation des pouvoirs ou sur le contrôle de l'indemnité : BUGE, Eric. *L'indemnité parlementaire et la séparation des pouvoirs : vers une séparation politique des pouvoirs*. *op.cit.*

¹³⁶ DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas des élus français [en ligne]. *Dalloz droit social*, 2016, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.116. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

¹³⁷ DESRAMEAUX, Alexandre, DESRAMEAUX, Gerard-David. *Introduction à la science politique*. Levallois-Perret : Studyrama, 2015. p.119.

¹³⁸ MICHON, Sébastien, OLLION, Étienne. Retour sur la professionnalisation politique. *Revue de littérature critique et perspectives* [en ligne]. *Sociologie du travail*, Janvier-Mars 2018, vol. 60, n°1, [consulté le 24/06/2022], §5.2. Disponible sur : <https://journals.openedition.org>.

¹³⁹ *Ibidem*. §2.2.

¹⁴⁰ DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas des élus politiques. *op.cit.*

travail qui caractérise nos sociétés. Les activités politiques sont devenues distinctes des autres activités sociales¹⁴¹ ».

59. Ce constat partagé conduit également à s'interroger sur la terminologie à employer lors des tentatives de qualification du mandat parlementaire. André Tardieu n'hésitait pas à employer des termes puissants comme celui de « *métier* » par exemple. La doctrine contemporaine semble être plus mesurée, et emploie majoritairement le terme de « *professionnalisation* », qui est plus souple et permet de mieux analyser certaines mutations. Cette notion permet plus précisément de « *désigner l'émergence de nouvelles activités au sein de la division du travail. Elle tend à se substituer à la notion de profession, considérée comme trop rigide et de validité trop restreinte, pour désigner des structurations professionnelles, partielles, inachevées, incertaines. Ce faisant, elle conduit à mesurer un chemin parcouru vers le modèle de la profession. Et cela consolide l'idée d'une professionnalisation en expansion, correspondant à des aspirations croissantes à devenir professionnel, à une complexification des activités requérant des savoirs spécialisés, à une montée des expertises dans les mondes du travail¹⁴² ».*

60. Ces analyses et interrogations autour de la professionnalisation de l'homme politique, et plus spécifiquement du parlementaire, semblent trouver un écho particulier, et un épanouissement important, au sein de la littérature scientifique suisse. En effet, le phénomène de professionnalisation se trouve confronté à la perception extrêmement originale de l' élu en suisse, gouvernée par le principe de milice. Deux auteurs ont notamment retenu notre attention dans cette analyse de la professionnalisation du mandat politique en suisse : le Professeur Oscar Mazzoleni et Monsieur Andrea Pilotti. La doctrine suisse, comme évoquée précédemment, s'efforce, elle aussi, de donner une définition de la professionnalisation, au travers de différents critères. Ces derniers sont assez similaires à ceux énoncés dans la doctrine analysée aux paragraphes précédents, en mentionnant par exemple le critère

¹⁴¹ GAXIE, Daniel. Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique [en ligne] *Mouvements*, 2001, vol.18, n°5, [consulté le 24/06/2022], p.21-27. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹⁴² DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas des élus politiques. *op.cit.*

économique de Max Weber¹⁴³ ou encore le temps consacré à l'activité entraînant une rupture avec le cumul d'une autre profession¹⁴⁴. Mais au-delà du travail de définition, la littérature scientifique mentionne explicitement la particularité du système suisse, en l'opposant à d'autres cas d'étude. Les cas d'étude¹⁴⁵ tels que la France, l'Allemagne ou encore l'Italie, posséderaient une professionnalisation complète du mandat parlementaire, alors que les parlementaires suisses seraient au coeur d'un processus de professionnalisation inachevé¹⁴⁶ ou en transition. Les auteurs retenus tentent également d'expliquer ce retard de professionnalisation du mandat parlementaire en Suisse. La première cause, qui se perpétue depuis la création des institutions helvétiques, est le principe de milice. Ce principe, pour le résumer brièvement, considère que les mandats politiques¹⁴⁷ doivent être exercés de manière bénévole, sans aucune rémunération par exemple. Outre ce principe bien connu, d'autres causes sont mises en évidence par la littérature scientifique. La professionnalisation inachevée

¹⁴³ PILOTTI, Andréa. *Entre démocratisation et professionnalisation : le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. op.cit.* p.26.

¹⁴⁴ MAZZOLENI, Oscar. Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse [en ligne]. *Politix*, 2006, vol.75, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.163-184. Disponible sur : <https://www.cairn.info> : L'auteur précise notamment que : « Si nous entendons la professionnalisation du champ politique comme un processus qui marque une séparation durable des postes de pouvoir politique par rapport à la « société civile » ». Voir également : PILOTTI, Andrea. *op.cit.* p.26. L'auteur cite une réflexion de Michel OFFERLÉ : « La professionnalisation de la politique représente donc un « long mouvement séculaire durant lequel les acteurs politiques, se spécialisant en politique, se consacrent à plein temps à cette activité. Du point de vue des carrières individuelles, cela implique dans le cours d'une vie, un lent ou brusque détachement [...] de la première activité professionnelle » ».

¹⁴⁵ MAZZOLENI, Oscar. *op.cit.* : « À la fin du XX^e siècle, en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie, la majorité des membres des parlements nationaux sont des professionnels de la politique qui ont pour la plupart abandonné leur profession d'origine et reçoivent une rémunération parlementaire - souvent plus importante que celle des hauts fonctionnaires de leur État respectif - qui leur permet d'en faire leur occupation principale⁶. Ce modèle s'est affirmé dans les démocraties occidentales entre la fin du XIX^eème et les premières décennies du XX^eème siècle ».

¹⁴⁶ PILOTTI, Andrea. L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel. *op.cit.* p.114.

¹⁴⁷ Ce principe vaut également pour les mandats locaux, et semble être aujourd'hui plus intact pour ces mandats.

pourrait être la conséquence d'une forte présence de la démocratie directe¹⁴⁸, ou encore d'une faible « *autonomisation de l'Etat fédéral*¹⁴⁹ ».

D) La notion d'élu

61. La notion d'élu est traitée par la littérature scientifique au travers trois disciplines majeures : le droit public, la science politique et la sociologie.

62. En droit public, deux aspects de l'élu sont mis en avant. L'élu est tout d'abord considéré comme un représentant, et comme un acteur institutionnel ayant certaines compétences. L'optique de l'élu représentant a nécessité la mobilisation de plusieurs idées ou théories telles que la théorie du mandat parlementaire et les théories de la souveraineté nationale et populaire¹⁵⁰. Parmi ces théories que l'on pourrait qualifier d'initiales ou de classiques, il est possible de citer des auteurs tels que Rousseau¹⁵¹, Carré de Malberg¹⁵²,

¹⁴⁸ Voir notamment : SCIARINI, Pascal, TRECHSEL, Alexandre. Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires ? [en ligne]. *Swiss Political Science Review*, 1996, vol.2, [consulté le 24/06/2022], p.1-35. Disponible sur : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.1996.tb00180.x>.

¹⁴⁹ MAZZOLENI, *op.cit.*

¹⁵⁰ Cf Partie I Chapitre 2 section 2.

¹⁵¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou Principes du droit politique et autres écrits autour du Contrat social*. Paris : Les classiques de la philosophie, 2011. p.169. L'auteur développe une vision critique de la représentation liée à la conception privilégiée de la souveraineté populaire : « faut-il aller au conseil ? Ils (les citoyens) nomment des députés et restent chez. À force de paresse et d'argent ils ont enfin des soldats pour asservir la patrie et des représentants pour la vendre ».

¹⁵² CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Tome II. Paris : 1922. [consulté le 24/06/2022]. p.203. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>. Le théoricien formule une série de questions fondamentales à la compréhension de la théorie de la représentation : « La question capitale qui se pose à leur sujet est la suivante : En quel sens le député est-il qualifié de représentant et qui représente-t-il ? Quelle est aussi l'étendue des pouvoirs qui lui appartiennent en tant que personnage représentatif ? ».

Esmein¹⁵³ ou encore Duguit¹⁵⁴ et Hauriou¹⁵⁵. Parmi les auteurs pouvant être considérés comme des références au sein du droit constitutionnel et parlementaire, Eugène Pierre a marqué cette discipline avec son traité de droit politique, électoral et parlementaire¹⁵⁶. Au sein de ce traité, le lien classique entre élu, mandat parlementaire et souveraineté nationale est rappelé. Eugène Pierre reprend les termes de la Constitution du 14 septembre 1791 afin d'illustrer son propos : « *La souveraineté (...) appartient à la nation* ». *La Constitution française est représentative ; les représentants sont le Corps législatif et le Roi (...)*¹⁵⁷ ».

63. De manière plus contemporaine, plusieurs monographies de droit parlementaire tels que le manuel de droit parlementaire des professeurs Avril et Gicquel¹⁵⁸, ou encore, le traité d'études parlementaires de messieurs Rozenberg et Thiers¹⁵⁹, évoquent et détaillent ces théories du mandat représentatif. Au sein d'une démarche similaire, des ouvrages récents, traitant du droit constitutionnel et des institutions politiques, évoquent également ces théories.

¹⁵³ ESMEIN, Adhémar. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* [en ligne]. 2e éd. Paris : 1899. [consulté le 24/06/2022]. p.402. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>. Dans cet ouvrage le lien est établi entre la souveraineté nationale et l'exercice du gouvernement représentatif : « *C'est dans la forme du gouvernement représentatif que s'est attestée et exercée la souveraineté nationale dans les temps modernes* ».

¹⁵⁴ DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat, les libertés publiques, l'organisation politique de la France*. 4e éd. Paris : Ed. E. De Boccard, 1923. [consulté le 24/06/2022]. p.56. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>. Une séparation étant la conséquence du régime représentatif est illustrée avec l'expression : « De la différenciation des gouvernants et des gouvernés ».

¹⁵⁵ HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de droit constitutionnel*. 2e éd. Paris : 1930. [consulté le 24/06/2022]. p.44. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop> : « *La définition actuelle du gouvernement représentatif sera donc la suivante : c'est un gouvernement d'institutions représentatives auquel viennent participer des représentants de la nation* ».

¹⁵⁶ PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire. op.cit.*

¹⁵⁷ *ibidem*. p.128.

¹⁵⁸ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.29. La théorie du mandat représentatif est liée à la nature des assemblées représentatives, permettant ainsi de la transposer au sein de plusieurs systèmes : « *Le mandat parlementaire répond à des exigences qui sont inhérentes à la nature des assemblées politiques, ainsi qu'en témoigne le droit comparé qui révèle, dans ce domaine, l'existence d'un droit parlementaire général présentant des caractères communs, quel que soit le fondement théorique ou doctrinal invoquer pour les justifier* ».

¹⁵⁹ ROZENBERG, Olivier (dir.), THIERS, Eric (dir.). *Traité d'études parlementaires*. Bruxelles : Bruylant, 2018. p.276.

Plus précisément, les monographies de messieurs Bernard Manin¹⁶⁰ et Daniel Gaxie¹⁶¹ se consacrent, quant à elles, en intégralité, à la théorie de la démocratie représentative et de la représentation. Elles en précisent les origines, les caractéristiques, mais également les évolutions récentes. Les monographies traitant exclusivement des élus ou plus particulièrement des parlementaires sont plus rares.

64. Il serait toutefois incomplet de conclure l'analyse de la notion d'élu en droit public, en omettant de traiter des modalités d'accès au mandat électoral, afin de comprendre les conditions permettant au citoyen de devenir élu. En effet, aujourd'hui « *quelle que soit la nature du régime, l'élection des parlementaires est donc un fait acquis, même si cette élection n'est pas forcément démocratique, loin s'en faut*¹⁶² ». En effet, en quasi-rupture avec les ouvrages précédemment cités, le droit électoral et le contentieux électoral font l'objet désormais de manuels spécialisés et détaillés¹⁶³. De plus, il est nécessaire de préciser que lorsque le droit électoral n'est pas au coeur de la monographie, ce dernier est souvent contenu dans des parties ou chapitres d'ouvrages.

65. La vision de l'élu consacré comme un acteur institutionnel exerçant certaines compétences ne sera pas détaillée au sein de ce paragraphe. En effet, comme il l'a été décrit précédemment, les compétences de l'élu, et plus précisément du parlementaire sont traitées au travers de son appartenance à une assemblée¹⁶⁴, elle-même ayant des compétences déterminées par les textes constitutionnels ou conventionnels, ou encore par la description du travail du parlementaire¹⁶⁵ au sein de cette dernière.

¹⁶⁰ MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. 2e éd. Paris : Flammarion, 2012.

¹⁶¹ GAXIE, Daniel. *La démocratie représentative*. 4e éd. Paris : Montchrestien, 2003.

¹⁶² ROZENBERG, Olivier, THIERS, Eric. *op.cit.* p.370.

¹⁶³ RAMBAUD, Romain. *Droit des élections et des référendums politiques*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ-Lextenso, 2019 ; DELOYE, Yves, BELLEC, Dominique. *Dictionnaire des élections européennes*. Paris : Economica, 2005 ; PATJIN, Schelto, COLOMBO, Emilio, PARLEMENT EUROPEEN (Strasbourg). *Elections du Parlement européen au suffrage universel direct : rapport, résolutions et débat du parlement européen*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1977.

¹⁶⁴ Cf Chapitre introductif, I.

¹⁶⁵ Chapitre introductif, II, C.

66. Tout en étant liées au droit public, mais en y apportant un point de vue différent, la science politique, ainsi que la sociologie, complètent¹⁶⁶ ou renouvellent la conception de la représentation.

67. Premièrement, en science politique, l'élu ou le parlementaire est considéré comme un homme ou une femme qui fait de la politique. Max Weber, dans le « *Savant et le politique* »¹⁶⁷, exprime une définition de la politique. Ce dernier mentionne que la politique consiste dans « *le fait de participer au pouvoir ou à influencer sur sa répartition* ». Cependant, le représentant est traité plus majoritairement sous l'égide de la démocratie représentative, et de ses problématiques contemporaines. L'élu n'est plus considéré alors comme un objet d'étude isolé de toute interaction (hormis les interactions institutionnelles découlant de l'exercice du mandat), mais est situé par la littérature dans la société au sein de laquelle il évolue. En effet, le(s) lien(s) entre les représentés et les représentants sont détaillés. Une double problématique est mise en exergue : l'éloignement ou la distanciation entre les citoyens et leurs représentants¹⁶⁸, mais également la crise de confiance entre les deux parties¹⁶⁹. La crise de confiance peut être qualifiée, grâce à l'analyse de la littérature scientifique, comme une crise « *de l'action* » politique résultant de l'incapacité des gouvernants à établir des solutions face aux problèmes contemporains, mais également une crise « *dans l'action* » conduisant à une

¹⁶⁶ PITKIN, Hanna, HAYAT, Samuel. La représentation politique [en ligne]. *Raisons politiques: études de pensée politique*, 2013, vol.50, n°2, [consulté le 24/06/2022] p.35-51. Disponible sur : <https://www.cairn.info>. Les auteurs, au sein de cet article, débute leur propos par une définition juridique de la représentation et complètent leurs écrits par l'analyse de différents éléments et enjeux pouvant affecter cette représentation : intérêts nationaux et locaux, intérêts privés, partis politiques et enjeux électoraux etc.

¹⁶⁷ WEBER, Max. COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *op.cit.* p.119 et s.

¹⁶⁸ ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement*. Paris : Editions du Seuil, 2015. p.20. Le philosophe propose de distinguer le rapport entre « représentants et représentés » du rapport entre « gouvernés et gouvernants », le mandat politique parlementaire n'ayant pas la même portée qu'un mandat juridique classique. À cette première distanciation, l'auteur évoque « *l'oeil du peuple sur ses représentants* » permettant, par la publicité des débats ou des procédures parlementaires, de rétablir une proximité.

¹⁶⁹ Les principaux ouvrages traitant de la crise de confiance envers les élus sont ceux (précités en amont dans le chapitre introductif) analysant la mise en place des nouveaux dispositifs de déontologie et de transparence pour les élus en général ou parlementaires. En effet, l'instauration de ces dispositions sont liés à la crise de confiance résultant pour partie de la survenance de scandales politico-financiers. Cependant d'autres ouvrages traitent spécifiquement des origines et des causes de la crise de confiance notamment : ROUBAN, Jean-Luc. *La démocratie représentative est-elle en crise ?*. Paris : La documentation française, 2018. p.40 ; ROUBAN, Jean-Luc. *La matière noire de la démocratie*. Paris : SciencesPo, les presses, 2019. p.64.

méfiance concernant le comportement des élus. Une citation de Jean-Luc Rouban illustre parfaitement cette dualité dans la crise actuelle de la démocratie représentative : « *La confiance placée dans le personnel politique est une clé d'analyse essentielle pour comprendre la mutation de la démocratie représentative. Son déclin se nourrit de l'évolution des attentes à l'égard des élus, mêlant considérations utilitaires sur leur efficacité et considérations morales sur leur honnêteté* ¹⁷⁰ ». La crise de confiance des représentés envers les représentants, faisant l'objet d'une analyse et d'une théorisation vue précédemment, peut également être quantifiée. En effet, les enquêtes d'opinion et productions scientifiques du CEVIPOF¹⁷¹ ou de l'Eurobaromètre¹⁷² permettent, depuis plusieurs années, d'avoir accès à des données numériques quant à l'état et aux évolutions de cette crise.

68. En sociologie, une corrélation ou une causalité pour certains auteurs, sont établies entre la représentation et la représentativité des élus. Ces travaux mettent en avant l'origine politique¹⁷³, socio-professionnelle¹⁷⁴, culturelle, voire ethnique des individus prétendant à l'accès à un mandat ou exerçant des fonctions politiques. La doctrine s'est employée à établir des définitions de la représentativité. On peut concevoir cette dernière comme « *une homologie sociologique entre représentants et représentés*¹⁷⁵ », ou encore une

¹⁷⁰ *La démocratie représentative est-elle en crise ?*. *ibidem*. p.40.

¹⁷¹ SCIENCESPO CEVIPOF, Présentation du CEVIPOF [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr.html> . Le CEVIPOF a été créé en 1960. Depuis 1968 il est « associé » au CNRS. Le laboratoire a pour but de « mieux appréhender les transformations du rapport des citoyens au fonctionnement de la démocratie ».

¹⁷² PARLEMENT EUROPEEN, Eurobaromètre [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/be-heard/eurobarometer> . Les institutions de l'Union européennes organisent depuis 1973 « un sondage d'opinion publique appelé Eurobaromètre ». Plus spécifiquement, depuis 2007, le Parlement européen a créé sa « propre série » d'Eurobaromètre. Notamment, le sondage Parlemètre permet d'analyser « le regard que portent les Européens (...) sur le Parlement européen ».

¹⁷³ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. Le droit parlementaire. Paris. *op.cit.* p.7 : « Cela suppose aussi une réflexion relative à l'influence de la loi électorale sur la répartition des forces partisans, sur la possibilité de dégager des majorités de gouvernement, voire sur la configuration politiques et sociologiques des chambres » ; COSTA, Olivier, SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement européen*. 2e éd. Paris : La documentation française, 2011. p.33.

¹⁷⁴ COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*. Paris : Sciences Po, Les Presses, 2007.

¹⁷⁵ BUGE, Eric. *Droit de la vie politique*. *op.cit.* p.82.

« *représentation-miroir*¹⁷⁶ » Le concept de représentativité lorsqu'il est abordé est souvent associé aux problématiques de démocratie représentative, tel que l'éloignement entre les représentés et représentants dénonçant ainsi un défaut de représentativité¹⁷⁷.

* * *

69. La littérature scientifique contemporaine recentre la recherche sur les parlements autour du parlementaire. En effet, ce dernier au travers de sa moralité, le développement de la déontologie, les questionnements autour de sa professionnalisation ainsi que sa perception générale, est évoqué de manière détaillée. Ces nouvelles optiques et problématiques, mises en exergue, sont fondamentales pour la thèse de doctorat. En effet, ces dernières permettent d'analyser les mutations du mandat parlementaire, et de cerner les nouvelles justifications et évolutions du statut y étant rattachées.

¹⁷⁶ LE POURHIET, Anne-Marie. Représenter la nation ? In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (dir.), BERTRAND, Mathieu (dir.), ROUSSEAU, Dominique (dir.), et al. *Représentation et représentativité*. Paris : Dalloz, 2008. p.7.

¹⁷⁷ ROUBAN, Luc. *La démocratie représentative est-elle en crise ?*. *op.cit.* p.67 et s. L'auteur utilise le concept « *d'oligarchie politique* » précisant que le pouvoir politique est confisqué par une minorité de citoyens.

Section 2- Présentation du travail de recherche

I - Intérêt du sujet

70. L'intérêt de la recherche réside en deux points complémentaires. Tout d'abord, il est aisé de constater qu'il existe une littérature scientifique peu développée sur le statut des parlementaires (A). De plus, les cas d'étude présentent de nombreuses différences portant notamment sur leur structure, la perception de l'élu ou encore la présence d'un texte dénommé statut des parlementaires au sein d'un cas d'étude (B).

A) Des carences de la littérature scientifique sur le statut des parlementaires

71. L'un des principaux intérêts du sujet d'étude retenu comporte en une littérature scientifique largement incomplète et partielle sur ce dernier. En effet, comme mentionné en début de rédaction, les oeuvres scientifiques se sont d'abord concentrées sur les institutions parlementaires. Ce n'est que plus tard, que les parlementaires ont été l'objet d'une littérature qui leur est propre. Toutefois, au sein des monographies traitant des parlementaires, peu évoquent leur statut. En allant plus loin que la simple revue de la littérature scientifique sur le statut des parlementaires, c'est la réflexion en général sur le statut de ces derniers qui a été peu développée, notamment au sein des institutions et de documents parlementaires. Cette carence a notamment été relevée Monsieur Bergougnous au sein de la réflexion suivante : « *Le statut des parlementaires apparaît aujourd'hui manquer d'unité conceptuelle. Il n'a jamais véritablement fait l'objet d'une réflexion d'ensemble visant à redéfinir les droits et obligations des représentants de la nation*¹⁷⁸ ».

72. Lorsque la notion de statut pour les parlementaires est utilisée au sein d'ouvrages, cette dernière ne fait pas l'objet d'une définition précise. Il n'y a seulement qu'une quantité

¹⁷⁸ BERGOUGNOUS, Georges. Le statut de parlementaire : De l'application souveraine à la souveraineté du droit. *RDP*, 2002, n°1. p.361.

minime d'articles, ou de paragraphes d'ouvrages, qui apportent un effort de définition. Ceux-ci seront utilisés au chapitre 1 de la partie I de la présente thèse, afin d'établir une définition de la notion de statut. Il est intéressant de noter que l'approche de la définition ne sera pas seulement envisagée sous l'angle du droit parlementaire et constitutionnel, mais également sous l'angle du droit privé et du droit administratif au sein desquels le « *statut* » est davantage exploité.

Les monographies ou articles se contentent, pour la plupart, de constater la présence d'un statut (plus ou moins abouti ou partiel) pour les parlementaires avec un contenu variable, se recoupant sur certains points toutefois. On peut notamment relever cette constatation, non précédée d'une définition, dans une étude portant sur le « *statut du député* »¹⁷⁹, mais également au sein d'ouvrages portant sur le droit parlementaire ou plus largement sur le droit constitutionnel¹⁸⁰. L'absence d'une définition générale consensuelle et reprise par la doctrine du statut pour les parlementaires, conduit à une hétérogénéité dans les éléments retenus par les auteurs comme composantes du statut des parlementaires. Il est difficilement envisageable, dans notre travail de recherche, d'affirmer une idée aussi puissante sans avoir fait un travail de définition préalable du « *statut* », afin de savoir si ce dernier peut s'appliquer à la catégorie spécifique des parlementaires, et pour quelles raisons ce dernier est utile. Cette tendance à la constatation d'une forme de statut pour les parlementaires est également présente lorsque les institutions évoquent ce point sur leur site internet institutionnel, ou encore dans les travaux préparatoires des textes juridiques, tels que les rapports parlementaires.

¹⁷⁹ BERTHOD, Michèle, HOCHEDÉZ, Daniel, BÉDIER, Laure. *Le statut du député*. Paris : Assemblée nationale, 1997. p.11 : Les auteurs mentionnent uniquement « *les règles traditionnelles constituant le statut des membres des deux assemblées du Parlement* ».

¹⁸⁰ Voir par exemple : MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, PACTET, Pierre. *Droit constitutionnel*. *op.cit.* p.498 ; AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODACCI-PISANELLI, Giuseppe. *op.cit.* p.66 ; CAMBY, Jean-Pierre, SERVENT, Pierre. *Le travail parlementaire sous la Vème République*. 3e éd. Paris : Montchrestien, 1997. p.43 ; CHANTEBOUT, Bernard. *op.cit.* p.506 ; LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. *op.cit.* p.22 ; VERPEAUX, Michel. *Institutions et vie politique sous la Vème République*. 4e éd. Paris : La documentation française, 2012. p.79 ; JAN, Pascal. *Le Parlement de la Ve République*. Paris : Ellipses, 1999. p.51 ; BURBAN, Jean-Louis. *Le Parlement européen*. 5e éd. Paris : Presses universitaires de France, 1991. p.110-111 ; GUILLENCHMIDT, Michel de. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3e éd. Paris : Economica, 2010. p.373 ; FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.722.

73. Cette rédaction s'inscrivant dans un travail de recherche de doctorat, il est important de mettre en lumière le peu de travaux traitant du statut des parlementaires en droit national ou en droit comparé. Ces travaux comportent les mêmes manquements que les ouvrages et articles cités précédemment, notamment l'absence de définition d'un « *statut* ». L'écueil est sensiblement le même que pour les ouvrages doctrinaux précités : les travaux de doctorat se contentent de constater la présence d'un statut, ou d'une forme de statut, pour les parlementaires, sans apporter davantage de précisions ou des précisions sommaires quant à la définition de ce dernier¹⁸¹. L'absence de définition de cette notion s'accompagne également d'un manque d'une justification générale à l'emploi d'un tel mécanisme pour les parlementaires. Cette première lacune, est complétée par un manque d'unité conceptuelle dans la composition matérielle du statut, ce dernier pouvant varier d'un travail de doctorat à un autre.

74. La thèse présentement rédigée entend s'inscrire dans un travail d'unification autour de la notion de statut. Elle entend tout d'abord combler les manquements sur la définition du « *statut* ». Celle-ci aura également pour portée de présenter une justification ou plusieurs justifications à l'emploi d'une telle technique juridique pour les parlementaires. Enfin, le travail de recherche présentera une réflexion d'ensemble sur tous les points composant le statut des parlementaires.

B) Justification des cas d'études retenus

75. La retenue de trois cas d'étude différents dans leur organisation institutionnelle **(1)** ainsi que de leur perception de l'élu **(2)** était une nécessité afin de produire un travail de recherche pertinent. La constatation de ces différences initiales, et de leur potentielle retranscription au sein du statut des parlementaires, s'inscrit résolument dans une démarche comparative.

¹⁸¹ Voir par exemple les thèses de doctorat suivantes : COSTA, Olivier. Le Parlement européen assemblée délibérante. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2001. p.306 ; NANTOIS, Christophe de, CARCASSONNE, Guy (dir.). *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*. Thèse de doctorat : Paris : LGDJ-Lextenso ed., 2010. p.26 ; CLINCHAMPS, Nicolas. *Parlement européen et droit parlementaire: essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne. op.cit.* p.43.

1) Le cadre institutionnel

76. Les cas d'études peuvent se diviser en deux pans lorsque l'on étudie leur structure institutionnelle **(a)**. La France et la Suisse font partie de la catégorie des Etats nationaux alors que l'UE européenne peut être qualifiée d'organisation internationale *sui generis*. L'UE comporte une originalité supplémentaire fondamentale, consistant dans l'existence d'un texte portant statut des membres du Parlement européen **(b)**.

a) La structure institutionnelle des cas d'étude

77. L'intérêt du comparatisme entre la France, la Suisse et l'Union européenne repose tout d'abord sur les différences au sein des structures institutionnelles des cas d'étude.

Dans un premier temps, la France et la Suisse sont deux entités appartenant à la même catégorie que l'on peut qualifier d'Etats nationaux. Ces deux Etats sont donc composés de deux parlements nationaux, le Parlement français composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, et le Parlement fédéral suisse composé du Conseil national et du Conseil des Etats. Bien qu'ils appartiennent à la même catégorie, le comparatisme entre ces derniers reste pertinent, car ils sont différents à de nombreux égards. En effet, la France est un état unitaire alors que la Suisse est un état fédéral¹⁸². Il est donc intéressant d'observer si cette différence dans la structure de l'état peut se retrouver au sein du statut des parlementaires, et notamment d'analyser le rôle des Etats fédéraux dans la détermination de certains éléments du statut des parlementaires suisses. Une différence est également notable quant à l'implication du citoyen dans la détermination et l'adoption des règles juridiques. La France possède une implication limitée de ses citoyens dans la détermination des règles juridiques, au niveau à la fois des mécanismes présents de démocratie directe tel que le référendum et de leur utilisation¹⁸³. En effet, les processus de référendum sont limités en leur nombre et dans leurs modalités de mise en oeuvre, comme il est possible de le constater aux articles 11 et 89 de la Constitution de 1958. La Suisse, quant à elle, peut être définie comme un modèle original de démocratie

¹⁸² AUBERT, Jean-François. *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berne : Ed. Francke, 1974. p.104.

¹⁸³ Depuis le début de la Ve République, la France a connu neuf référendums, ce qui constitue un nombre très faible par rapport aux processus de démocratie directe en Suisse.

directe, avec une participation très active des citoyens dans le vote des règles de droit¹⁸⁴. En effet, bien que la Suisse possède les caractéristiques du régime représentatif, celle-ci est majoritairement qualifiée de démocratie directe, dans la mesure où l'implication des citoyens au sein des votations est majeure. Cette implication importante est traduite juridiquement par la consécration au sein de la Constitution fédérale au Titre IV, Chapitre 2, des dispositifs d'initiative et de référendum. Ces dispositifs constitutionnels sont complétés de manière plus précise et exhaustive par la Loi fédérale sur les droits politiques datant du 17 décembre 1976. Or le statut des parlementaires, sans procéder dès à présent à une définition de ce dernier, est composé de règles juridiques. Il est ainsi intéressant de s'intéresser aux divers degrés d'implication des citoyens dans l'élaboration du statut des parlementaires au sein des différents cas d'étude.

L'UE ne s'inscrit pas dans la même catégorie institutionnelle que la France et la Suisse, et ainsi l'institution européenne faisant l'objet de l'étude, le PE, n'est pas non plus classable dans la catégorie des parlements nationaux, ce qui présente un intérêt pour la comparaison présente dans la thèse de doctorat.

L'UE peut être considérée comme un objet juridique non identifié¹⁸⁵, ou encore comme un objet *ad hoc* de droit international. En vertu des critères dégagés par le droit constitutionnel, l'UE n'est pas un Etat fédéral. En effet, l'Etat peut se définir « *traditionnellement comme un Etat composé d'autres Etats (les Etats fédérés). Il superpose des collectivités étatiques distinctes et réalise ainsi une véritable division verticale du pouvoir : à l'étage supérieur se situe l'Etat fédérale (le « super-Etat ») et à l'étage inférieur les Etats fédérés* »¹⁸⁶. Bien que l'UE soit composée d'Etats-membres, et qu'elle possède des compétences importantes, cette dernière ne possède pas les attributs classiques de l'Etat, tels que définis également par le droit constitutionnel, à savoir notamment le peuple et la souveraineté. C'est notamment ce qui a été mis en avant par la Cour constitutionnelle allemande dans sa décision du 30 juin 2009, portant sur le traité de Lisbonne : « *Tant que*

¹⁸⁴ BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel comparé: les institutions politiques des démocraties contemporaines : doctorat 1953-1954*. Paris : Cours de droit, 1953-1954. p.24 et s.

¹⁸⁵ GRARD, Loïc Grard. La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne [en ligne]. *Communication et organisation*, n°17/2000, 27/03/2012, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org.lama.univ-amu.fr/communicationorganisation/2351>.

¹⁸⁶ FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.437.

l'organisation européenne des compétences est régie par le principe d'attribution et exercée par des procédures de décision coopératives et qu'elle respecte la responsabilité d'intégration des Etats membres, et aussi longtemps que subsiste un équilibre entre les compétences de l'Union et celles des Etats membres, il ne sera ni possible ni nécessaire d'organiser la démocratie de l'Union européenne de manière analogue à celle dans un Etat ». C'est également dans ce sens que le Président de la République française Emmanuel Macron la souveraineté européenne de « *complémentaire et pas de substitution*¹⁸⁷ », ne pouvant ainsi donner lieu à la constatation d'une souveraineté propre à l'UE. Ne pouvant être qualifiée d'Etat fédéral, ni même d'Etat, il faut alors se tourner vers le droit international afin d'essayer de détecter un qualificatif pouvant convenir à la forme de l'Union européenne. A côté des Etats, et des particuliers, le droit international considère les organisations internationales comme sujets de droit international¹⁸⁸. Les organisations internationales sont des sujets secondaires du droit, dans la mesure où leur création résulte de la volonté des Etats, et notamment de la nécessité accrue d'une coopération¹⁸⁹ entre ces derniers face à la présence d'enjeux majeurs dépassant les seuls intérêts nationaux. Les organisations internationales sont donc créées par la volonté des Etats qui se matérialise par la conclusion d'un ou plusieurs accords internationaux. Les organisations restent ainsi étroitement liées aux Etats qui les ont créées, car elles résultent de leur propre volonté. L'organisation internationale peut posséder également des compétences, des organes propres, ses propres règles juridiques ou ordre juridique et enfin une personnalité juridique. Au regard de ces critères, l'UE peut être qualifiée d'organisation internationale et plus particulièrement d'organisation internationale régionale. Toutefois, la doctrine ne la considère pas comme une simple organisation internationale classique, notamment au regard du degré d'intégration des Etats membres, et la

¹⁸⁷ MACRON, Emmanuel. Discours du Président de la République au Parlement européen [en ligne]. 17 avril 2018. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/04/17/discours-du-president-de-la-republique-au-parlement-europeen-a-strasbourg>.

¹⁸⁸ DUPUY, Pierre-Marie, KERBRAT, Yann. *Droit international public*. Paris : Dalloz, 2020. p.27-30. Les auteurs affirment particulièrement que la qualité de sujet de droit international peut être reconnue aux organisations internationales à la page 174 : « *Les organisations internationales sont des sujets de droit international, au sens où elles sont titulaires de droits et d'obligations déterminés et sanctionnés par lui* ».

¹⁸⁹ ALEDO, Louis-Antoine. *Le droit international public*. Paris : Dalloz, 2021. p.53.

primauté du droit de l'Union européenne¹⁹⁰ sur les droits nationaux de ces derniers. En effet, en parlant des anciennes communautés européennes, des auteurs mentionnaient que « *leur nature juridique ne pourrait être analysée ni en terme de fédération, ni en termes de confédération, ni en termes d'organisation internationale : qu'il y aurait là une institution sui generis ou (...) un « objet politique non identifié »*¹⁹¹ ».

78. La comparaison du cas d'étude de l'UE avec ceux de la France et de la Suisse trouve ainsi un double intérêt. Le premier intérêt est que la forme de l'UE diffère de celle de la France et de la Suisse qui sont des Etats, bien que ces derniers soient respectivement unitaire et fédéral. Le second intérêt réside dans le fait que l'UE est un objet de droit unique ne ressemblant, pour la forme s'y rapprochant le plus, à aucune organisation internationale, démontrant ainsi un enjeu majeur d'analyse et de compréhension du statut des parlementaires européens.

b) L'existence d'un statut des députés européens

79. Un statut des députés européens a été adopté par une décision du PE, datant du 28 septembre 2005, et entrant en vigueur à la suite des élections européennes de l'année 2009. Il est donc possible d'affirmer qu'il existe aujourd'hui un statut des parlementaires européens autant au niveau des règles de droit, qu'au niveau de leur formalisation au sein d'un texte portant le nom de statut.

¹⁹⁰ La primauté du droit communautaire sur le droit national des Etats a été dégagé par la Cour de justice des communautés européennes dans l'arrêt *Costa c/ Enel*, le 15 juillet 1964 : « *A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leur juridiction* ». La Présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, a rappelé récemment le principe de primauté du droit de l'Union européenne, dans une déclaration le 8 octobre 2021, suite à une décision du Tribunal constitutionnel polonais, datant du 7 octobre 2021 : « *Nos Traités sont très clairs. Tous les arrêts de la Cour de justice européenne sont contraignants pour toutes les autorités des États membres, y compris les juridictions nationales. Le droit de l'Union prime le droit national, y compris les dispositions constitutionnelles. Ce sont les principes que tous les États membres se sont engagés à respecter en adhérant à l'Union européenne* ».

¹⁹¹ LEBEN, Charles. A propos de la nature juridique des Communautés européennes [en ligne]. *Droits*, 1991, n°14, [consulté le 24/06/2022], p.61. Disponible sur : <https://www.proquest.com>.

Le statut des députés européens se définit, lui-même, comme un statut reprenant « *la notion de député, en précisant qu'il ne s'agit pas de réglementer les droits et obligations de celui-ci, mais de fixer le statut et les conditions générales d'exercice de ses fonctions* ». Dans son contenu, le statut des députés au PE définit dans un premier temps les députés européens comme « *représentants des peuples des États réunis dans la Communauté* ». Ces représentants sont, aussi d'après l'article 190, paragraphe 1, du traité CE, les « *représentants des peuples des États réunis dans la Communauté* ». Ce vocabulaire est également utilisé à l'article 190, paragraphe 2 (« *nombre des représentants élus dans chaque État membre* ») et paragraphe 3 (« *les représentants sont élus pour une période de cinq ans* »). Ces dispositions, qui font des députés les représentants des peuples, justifient l'emploi dans le statut de la dénomination « *député* ». Le statut indique aussi les éléments qu'il entend protéger ou consacrer : « *la liberté et l'indépendance du député* », les droits procéduraux tels que « *le droit d'initiative* », « *le droit de consulter des dossiers* », le droit de percevoir « *une indemnité pour l'exercice des fonctions* », des indemnités sociales telles que « *l'indemnité transitoire, la pension d'ancienneté ou d'invalidité* », ou encore le remboursement des frais de mandat. A la lecture des articles du statut, il est évident qu'un souci d'unification des règles concernant les députés européens a été l'enjeu majeur de la construction de ce texte. Formellement, le statut est composé de trente articles répartis au sein de trois titres, consacrant respectivement les dispositions et conditions générales régissant l'exercice des fonctions, les dispositions transitoires, et l'entrée en vigueur des dispositions statutaires. Bien que les règles statutaires soient consacrées dans un texte unique, ce dernier opère toutefois des renvois à d'autres sources juridiques, telles que le règlement du PE, le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés, ou encore le droit national des Etats membres.

80. La construction du statut des parlementaires européens a été le fruit d'une longue épopée parsemée d'échecs, d'absence de consensus, de mise en avant des intérêts nationaux, durant une période d'environ trente ans¹⁹², avant qu'un texte ait été adopté. Cette période précitée de trente ans, correspond à l'adoption du statut, cependant ce dernier n'est entrée en vigueur qu'en 2009, et il est important de mentionner que certaines dispositions, notamment

¹⁹² CLINCHAMPS, Nicolas. Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu. [en ligne]. *LPA*, 11 juin 2009, n°116, [consulté le 24/06/2022], p.43. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

celles ayant pour objet le régime indemnitaire des parlementaires ont pu être décalées jusqu'à 2019¹⁹³, soit plus de quarante années pour que le statut soit entré en vigueur dans son intégralité.

Les premiers travaux et réflexions sur un statut commun des députés européens datent de 1979, lorsqu'un groupe de travail portant le nom de groupe de travail sur le « *Statut des membres* » avait été institué par le bureau élargi, et avait pour principal objectif de faire cesser les « *disparités difficilement justifiables*¹⁹⁴ » entre les députés européens.

81. L'intérêt d'avoir sélectionné un cas d'étude, en l'espèce l'UE, au sein duquel il existe un texte dénommé statut des députés, présente un double intérêt. Tout d'abord, il s'agira de déterminer, scientifiquement et au-delà de la simple constatation de l'existence d'un tel texte, s'il s'agit réellement d'un statut (complet, partiel etc...), en vertu des critères sélectionnés pour définir une telle notion. Ensuite, le statut des députés pourra être considéré, comme c'est le cas par exemple dans les recherches médicales, comme un groupe témoin pouvant servir d'élément de comparaison avec des cas d'étude au sein desquels un tel texte n'existe pas, comme cela est le cas pour la France et la Suisse.

82. En effet, en France ainsi qu'en Suisse, il n'existe aucun texte juridique ou interne aux chambres parlementaires se dénommant « *Statut des parlementaires* », « *Statut des députés* » ou « *statut des membres du Conseil national* ». Au sein des cas d'étude retenus, l'UE est la première à s'être dotée d'un statut des parlementaires au sens formel du terme. Il est ainsi fondamental de comprendre pour quelles raisons (techniques, juridiques ou politiques ?), un statut des parlementaires n'a pas été adopté en France et en Suisse. En complément de cette interrogation initiale, l'absence d'un tel texte en France et en Suisse contraint ainsi à une analyse exigeante des dispositions juridiques ayant pour objet les parlementaires, afin de déterminer si elles peuvent être qualifiées de statut des parlementaires. En France, les dispositions encadrant les parlementaires sont présentes au sein de la Constitution (exemples : articles), les lois organiques ou encore les règlements intérieurs des chambres parlementaires. En Suisse, de telles dispositions sont contenues, de manière similaire, au sein

¹⁹³ *Ibidem*. p.43.

¹⁹⁴ ROTHLEY, Willi. Vers un statut unique des députés européens [en ligne]. *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1999, [consulté le 24/06/2022] p.559. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

des mêmes textes. Il est important de préciser, afin d'être exhaustif, que la Suisse n'a pas connu la même chronologie que la France et l'UE dans le développement de certains mécanismes concernant les parlementaires. Ces mécanismes concernaient notamment l'indemnité parlementaire et les moyens accordés à ces derniers dans l'exercice de leur mandat. Cette différenciation était notamment une conséquence de la consécration du principe de milice.

2) La perception de l'élu au travers de la qualification de l'activité parlementaire

83. L'élu, et, en particulier dans ce travail de recherche, le parlementaire, est l'élément qui va être l'objet du statut, d'où le titre de la thèse de doctorat : « *Le statut des parlementaires* ». Ainsi, la comparaison reposant sur des éléments de perception et de définition de l'élu, entre différents cas d'études, trouve tout son sens. En effet, il est important de déterminer, si les différences dans la définition et la perception des parlementaires sont de nature à influencer leur statut, et le faire varier.

84. La France et l'UE (entendue ici comme le regroupement des Etats membres, et non dans le cas particulier de chaque Etat membre) possèdent des définitions et perceptions classiques du parlementaire. En effet, comme éléments de définition, il est possible de citer le mandat parlementaire, les missions exercées par le représentant ou encore le critère organique d'appartenance à une chambre parlementaire.

La perception, quant à elle, fait l'objet de plusieurs interrogations, et est ainsi beaucoup moins claire que la définition. En effet, le parlementaire peut être perçu comme un homme politique appartenant à un parti politique, ou encore comme un représentant, mais les interrogations portent notamment sur le caractère professionnel de l'activité politique. Plusieurs critères sont ainsi mis en avant tels que la rémunération, la durée de la « *carrière politique* » au travers de l'occupation de plusieurs mandats dans le temps, ou encore

l'acquisition de compétences durant l'exercice du mandat¹⁹⁵. Toutefois, il est important de préciser que les différentes études et démonstrations restent à l'étape des interrogations, et qu'aucun consensus scientifique n'existe quant à la qualification du mandat parlementaire comme une activité professionnelle, la tendance doctrinale tendant cependant à la qualification de professionnalisation du mandat.

85. Le cas d'étude suisse reprend également les mêmes éléments de définition traditionnels du parlementaire, tels que le mandat et les missions qui y sont attachées comme cités précédemment.

Toutefois, la Suisse diffère grandement des deux autres cas d'étude retenus, dans sa perception de l'élu. En effet, un principe dit de « *milice* » est largement ancré depuis plusieurs décennies pour qualifier les fonctions politiques. *Ab initio*, le terme de milice était utilisé dans le domaine militaire, et notamment dans le système militaire suisse¹⁹⁶. Le dictionnaire historique de la Suisse précise que ce principe de milice, pour des charges publiques en général, et plus particulièrement pour des charges militaires, a été présent au fil de l'Histoire, partant de la démocratie d'Athènes jusqu'aux périodes révolutionnaires américaines et françaises¹⁹⁷. La « *milice* » n'est pas restée au stade de principe, mais a eu des concrétisations

¹⁹⁵ Il est possible de citer plusieurs études mentionnées auparavant dans la revue de la littérature scientifique : WEBER, Max, COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *op.cit.* LE BEGUEC, Gilles. La professionnalisation parlementaire. In ECOLE FRANCAISE DE ROME et *alii.* *Les familles politiques en Europe occidentale au XIXe siècle*. Actes du colloque international de Rome (1er-3 décembre 1994), organisé par l'École française de Rome, le Dipartimento di politica, istituzioni, storia dell'Università degli studi di Bologna, le Centre d'histoire de l'Europe du XXe siècle (Paris) et l'Universidad Complutense (Madrid) Rome : École Française de Rome, 1997. pp. 381-389. (Publications de l'École française de Rome, 240). [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.persee.fr>. TARDIEU, André. *La profession parlementaire*. *op.cit.* COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric, Le mandat parlementaire comme profession : les manifestations de la professionnalisation locale des députés. *op.cit.* p.145-166. MICHON, Sébastien, Ollion, Étienne, Retour sur la professionnalisation politique. *Revue de littérature critique et perspectives*. *op.cit.* GAXIE, Daniel. Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique. *op.cit.*

¹⁹⁶ MULLER, Andreas. Faiblesses du système de milice et propositions pour le revitaliser In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat : la politique de milice entre mythe et modernité*. Genève : Ed. Stalkine, 2015. p.139 et s.

¹⁹⁷ Elements historiques présentés par le Dictionnaire historique de la Suisse, dictionnaire fréquemment utilisé par le Parlement suisse pour préciser la signification de certains termes techniques ainsi que leur évolution historique. Dictionnaire historique de la Suisse. Système de milice. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/043694/2009-11-10/>.

juridiques au sein des textes suisses¹⁹⁸. On peut par exemple citer des consécutions au sein des constitutions cantonales durant la première partie du XIX^{ème} siècle¹⁹⁹, et plus récemment au sein de la Constitution actuelle de la Confédération helvétique de 1999 en son article 58 §1 : « *La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée essentiellement selon le principe de l'armée de milice* ». Le système de milice peut se définir comme une « *un principe d'organisation couramment pratiqué dans la vie publique en Suisse ; elle repose sur l'idée républicaine selon laquelle le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques à titre extraprofessionnel et bénévole*²⁰⁰ ». Le principe de milice semble donc être composé de deux principes cumulatifs : la considération des fonctions publiques comme des activités non-professionnelles, entendue comme « *une personne qui exerce une activité par profession et dont elle tire les avantages pécuniaires*²⁰¹ », et bénévoles définies telles que l'accomplissement d'une tâche sans en réclamer la rétribution²⁰². Toutefois, une définition propre au domaine politique peut être entreprise. La définition, proposée par les chercheurs Pilotti et Mazzoleni, reprend les critères évoqués précédemment, tout en retenant des points supplémentaires. « *La milice politique se réfère surtout au mode d'exercice des fonctions politiques électives, généralement dans des organismes ou des institutions à caractère public. Elle se réfère à un exercice volontaire, n'étant pas légalement obligatoire, mais constituant plutôt une contrainte morale envers la communauté. La rémunération de la fonction est subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle n'implique pas une rémunération matérielle suffisante pour vivre. En outre, une telle fonction est exercée à temps partiel, c'est-à-dire qu'elle est menée en parallèle d'une autre activité, par exemple de nature professionnelle. Enfin, celui que l'on peut définir comme politicien de milice exerce sa fonction pour une période déterminée dans*

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ GUILBERT, Louis (dir.), LAGANE, René (dir.), NIOBEY, Georges (dir.). *Dictionnaire Larousse de la langue française*. Tome 5. *op.cit.* p.4569.

²⁰² GUILBERT, Louis (dir.), LAGANE, René (dir.), NIOBEY, Georges (dir.). *Dictionnaire Larousse de la langue française*. Tome 1. [consulté le 24/06/2022]. p.403. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

*le temps et ne devient pas politicien de carrière*²⁰³ ». Au sein de cette définition, le rejet de la qualification professionnelle dans l'exercice d'une fonction politique n'est pas mentionné explicitement. En effet, l'expression « *menée en parallèle d'une autre activité (...) de nature professionnelle* » permet de comprendre que les auteurs ne retiennent pas la qualification d'activité professionnelle, lorsqu'ils définissent le principe de milice. Ce rejet de la qualification professionnelle est également présent lorsqu'il est mentionné que le politicien n'est pas un politicien de carrière, la carrière étant un attribut des activités professionnelles. Afin de confirmer que les fonctions politiques sont dissociées des activités professionnelles, plusieurs critères sont retenus : le volontariat dans l'exercice, l'absence de rémunération ou une rémunération suffisamment faible pour ne pas être la seule source de revenu de l'intéressé, et deux critères temporels se traduisant par un exercice à temps partiel de la fonction ainsi qu'un exercice limité dans le temps. Il est important de préciser, que contrairement au domaine militaire pour lequel le principe de milice a été consacré juridiquement dans la Constitution, le principe de milice dans le domaine politique, ou plus précisément pour les parlementaires, n'a jamais fait l'objet d'une telle consécration dans la Constitution, ou dans un autre texte de portée juridique. De même, sur les sites institutionnels des organismes publics suisses, la mention d'un tel principe n'a commencé à émerger que depuis l'année 2014, privilégiant des termes ou expressions se rapportant à la professionnalisation²⁰⁴. Le principe de milice a été et est défendu par certains auteurs et institutions, comme une particularité toujours actuelle et nécessaire du système institutionnel suisse. On peut notamment retenir les propos de Paul Widmer qui mentionnait en 2007 que « *le système de milice permet à un grand nombre de citoyens d'expérimenter les problèmes sociétaux pas seulement de leur point de vue personnel, mais dans une optique publique, d'endosser une part de responsabilités et de prendre part aux décisions dans l'intérêt général. Ainsi se développe un sens commun*²⁰⁵ ». C'est également le cas du Think thank *Avenir Suisse* qui défend le système de milice en tant que particularisme suisse, mais également comme un

²⁰³ PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. Introduction In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Lausanne : Ed. Alphil, 2019. p.7.

²⁰⁴ BUTIKOFER, Sarah. La fiction d'un Parlement de milice In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas, et al. *op.cit.* p.32.

²⁰⁵ WIDMER, Paul cité par MULLER Andreas. Un idéal politique exigeant In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *op.cit.* p.19.

moyen idéal d'exercer la politique. Au sein de son ouvrage précité, le groupe mentionne notamment que : « *Avenir Suisse fait partie de ceux qui voient dans le système de milice la réalisation d'une participation citoyenne active idéale. Cela signifie indirectement une haute estime de la politique et le rejet d'une « post-politique » sans idéologie qui concevrait les décisions politiques actuelles comme dépourvues d'alternatives et considérerait les conditions-cadres comme immuables*²⁰⁶ ». Toutefois, la tendance scientifique est au constat du déclin du principe de milice en Suisse, et au renforcement de la professionnalisation des mandats, notamment du mandat parlementaire, s'alignant ainsi sur les systèmes institutionnels d'autres pays. Le principe de milice, associé aux chambres parlementaires, est, par exemple, désigné comme une « *Fiction d'un Parlement de milice*²⁰⁷ ». En effet, « *Le Parlement fédéral a profondément changé au cours des dernières décennies. (...) la plupart des parlementaires fédéraux sont des politiciens professionnels à plein temps et l'Assemblée fédérale n'est plus qu'un « Parlement de milice » sur le papier. La raison est que les affaires politiques se sont multipliées et complexifiées, en même temps que les sollicitations de la vie professionnelle se sont accrues. C'est pourquoi il est difficile aujourd'hui de concilier les deux activités*²⁰⁸ ». La critique de la qualification du Parlement suisse comme un Parlement de milice repose ici sur l'abandon d'un des critères fondamentaux, le critère temporel reposant sur le cumul du mandat parlementaire avec une activité professionnelle. Cette difficile, voire impossible, accumulation des activités résulterait en partie à une sollicitation augmentée du parlementaire, dûe à une multiplication et une complexification des sujets politiques mobilisant davantage le politicien. Pour ce faire, le parlementaire devrait donc accorder davantage de temps à son mandat, lui permettant ainsi d'acquérir un savoir-faire, des connaissances et une expérience remettant en cause l'amateurisme (à des degrés divers) du citoyen-milicien occupant un mandat²⁰⁹. Ce seul abandon du cumul d'activité consacrerait donc le caractère professionnel du mandat parlementaire. Une distinction supplémentaire est également faite entre la professionnalisation institutionnelle, et la professionnalisation personnelle²¹⁰. La

²⁰⁶ *Ibidem.* p.16.

²⁰⁷ BUTIKOFER, Sarah. *op.cit.* p.31.

²⁰⁸ *loc.cit.*

²⁰⁹ *Ibidem.* p.16.

²¹⁰ *Ibidem.* p.36.

professionnalisation personnelle est intrinsèque aux parlementaires et correspond à leurs propres caractéristiques telles que par exemple le temps accordé au mandat, l'acquisition de compétence etc..., alors que la professionnalisation institutionnelle correspond, quant à elle, aux mécanismes mis en place au sein du Parlement afin de répondre à la professionnalisation personnelle, tels que les commissions parlementaires, le développement des moyens administratifs mis à la disposition des parlementaires etc... Cette professionnalisation conduirait à constater qu'il existe deux types de parlementaires au sein du Parlement suisse : les politiciens de carrière qui se consacrent exclusivement au mandat, et les politiciens, possédant une situation professionnelle leur permettant d'exercer le mandat à temps plein ou quasi-plein, tels que les indépendants et professions libérales. D'autres auteurs sont davantage exhaustifs dans leurs écrits, en élargissant leurs réflexions au changement d'autres critères déterminant le principe de milice. Andrea Pilotti, Pascal Sciarini et Fabio Cappelletti distinguent trois périodes de professionnalisation du mandat parlementaire²¹¹ : « *Lors de la première, de 1880 à 1920, nous assistons à l'introduction d'un premier véritable salaire annuel versé aux membres des parlements nationaux aux États-Unis, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en Grande-Bretagne. La deuxième phase (années 1920-fin des années 1950) se caractérise dans différents pays par la création d'un système de commissions permanentes spécialisées, s'accompagnant également du développement des administrations parlementaires, tandis que l'octroi d'un salaire annuel aux élus nationaux se poursuit dans d'autres pays (par exemple en Finlande, en Norvège et en Italie). Enfin, depuis les années 1960 se développe la troisième phase de la professionnalisation parlementaire, qui inclut entre autres la possibilité pour les élus de disposer de collaborateurs personnels pouvant constituer un appui fort précieux dans l'accomplissement de leurs tâches, l'amélioration régulière du salaire de base et des différentes indemnités, ainsi que le renforcement du système de commissions*²¹² ». Les auteurs mettent en évidence la singularité du système suisse par rapport au déroulé chronologique des autres pays cités, les premières interrogations sur la professionnalisation apparaissant dans les années 1960. Depuis cette période, la Suisse a

²¹¹ PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio. L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *op.cit.* p.53 et s.

²¹² *Ibidem.* p.57.

adopté des réformes²¹³, tendant vers une « *forme de professionnalisation du mandat parlementaire* »²¹⁴, en y rapprochant l'exercice vers celui d'autres pays²¹⁵.

86. L'intérêt du comparatisme avec la France et l'UE est de savoir si ce rapprochement de la vision interrogative et de la constatation de certains éléments de professionnalisation du mandat parlementaire suisse conduit également à un rapprochement de la composition du statut des parlementaires.

II - Hypothèses de recherche

87. Le travail de recherche, portant sur le statut des parlementaires en France, en Suisse et au Parlement européen, permet de formuler les hypothèses de recherche suivantes :

Hypothèse n°1 : Un statut des parlementaires est nécessaire et constitue un élément fondamental au bon fonctionnement des régimes institutionnels.

La première interrogation qui apparaît, lorsqu'un sujet tel que le statut est étudié, ayant pour un objet particulier comme les parlementaires, est de savoir quel est l'intérêt d'appliquer ce processus à ces derniers. Il y aurait ici une forme de justification inhérente aux parlementaires, à leurs caractéristiques, mais également aux problématiques ou mutations liées à l'environnement au sein duquel ils évoluent. Bien évidemment, cette question de l'intérêt, couplée à celle sur le but d'un statut (caractère téléologique) ne peut être développée sans avoir recours à un raisonnement par analogie, au sein duquel nous allons étudier les causes de la mise en place d'un statut pour d'autres objets juridiques, qui peuvent se rapprocher ou clairement se distinguer de notre objet d'étude. Finalement, l'homme politique, ou la fonction politique ne peut être assimilée clairement à une profession commune, ou même à une fonction publique participant au travail politique. C'est ainsi, en ciblant les caractéristiques précises du

²¹³ Cf Partie I Chapitre II Section 2 paragraphe III.

²¹⁴ PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio. *op.cit.* p.86.

²¹⁵ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016.* *op.cit.* p.26-29 et p.96-100.

parlementaire dans les différents cas de l'étude, qu'une théorie de la justification au recours à la technique statutaire pourra être établie.

Sous-hypothèse n°1 : Le mandat parlementaire, ainsi que les fonctions exercées par ces derniers, justifient le recours à un statut. Afin de démontrer cette affirmation, il est important d'entreprendre un travail technique de définition des caractéristiques du mandat parlementaire et des missions exercées par les parlementaires. L'objet du statut constituerait donc la justification à l'encadrement statutaire.

Sous-hypothèse n°2 : L'étude du mandat parlementaire, et des fonctions qui y sont rattachées, ne peut suffire à avoir une vision complète de la situation du parlementaire. Une focale plus large doit être adoptée afin de comprendre dans quel contexte les parlementaires évoluent. Cette analyse permettra de mettre en avant l'évolution de la fonction (et non des fonctions) du parlementaire, au travers d'éléments de science politique et de sociologie. Comprendre les questionnements sur la professionnalisation, les critiques de l'opinion publique envers la confiance qu'elle porte aux parlementaires, peut aider à cerner l'utilité d'un statut.

Hypothèse n°2 : Il existe un statut des parlementaires au sein des cas d'étude retenus.

L'ensemble des règles contenues dans les législations des cas d'étude sélectionnés composent un statut des parlementaires. Au sein de l'Union européenne, il existe un texte juridique dénommé « *statut des parlementaires* ». Au-delà de cette appellation formelle, la qualification de statut des parlementaires appliquée aux règles juridiques présentes en France, en Suisse et au Parlement européen, à ce stade de la recherche, reste limitée. En effet, il est difficile de déterminer s'il existe de « *véritables statuts* » des parlementaires, ou si les règles retenues dans l'analyse constituent un statut partiel, incomplet ou encore superficiel. La détermination d'une définition exhaustive de la

notion de statut, au sein du travail de recherche, sera donc une étape fondamentale, afin de pouvoir affirmer si cette dénomination s'applique pour les cas d'étude.

Hypothèse n°3 : Il existe un rapprochement et une similitude entre les règles composant le statut des parlementaires des cas d'étude retenus.

Les cas d'étude varient dans la composition de leur cadre institutionnel, ou encore dans la perception de l' élu, et plus particulièrement du parlementaire avec la présence du principe de milice en Suisse. Malgré les différences observées et analysées, il existerait un « *statut-type* » des parlementaires composé du même genre de règles et de thématiques similaires. Cette hypothèse de recherche peut s'inscrire dans une réflexion beaucoup plus large, développée notamment par les professeurs Avril et Gicquel : « *Le mandat parlementaire répond à des exigences qui sont inhérentes à la nature des assemblées politiques, ainsi qu'en témoigne le droit comparé, qui révèle dans ce domaine l'existence d'un droit parlementaire général présentant des caractères communs, quel que soit le fondement théorique ou doctrinal invoqué pour les justifier*²¹⁶ ». Tout comme d'autres sujets, tels que la procédure parlementaire, ou la discipline parlementaire, qui ont fait l'objet de nombreuses études scientifiques, le statut des parlementaires pourrait être inclus dans ce concept de droit parlementaire général, en présentant des similitudes entre les différentes chambres législatives. Il est difficile de déterminer les degrés de similitude entre les règles du droit parlementaire de différents pays. Les similitudes peuvent être une résultante des convergences de définition et d'étendue, portant sur le mandat parlementaire et les missions de ces derniers. Pour le thème de ce travail de recherche, le statut des parlementaires, l'hypothèse formulée à ce stade de la recherche consiste à mentionner qu'il existe des thèmes similaires dans le statut, ne pouvant affirmer que les modalités de mise en oeuvre de ces thèmes soient exactement les mêmes ou plus ou moins identiques.

²¹⁶ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. Droit parlementaire. *op.cit.* p.29

Hypothèses de recherche	Rappel des hypothèses de recherche
Hypothèse n°1	Un statut des parlementaires est nécessaire et constitue un élément fondamental au bon fonctionnement des régimes institutionnels.
Hypothèse n°2	Il existe un statut des parlementaires au sein des cas d'étude retenus
Hypothèse n°3	Il existe un rapprochement, une similitude entre les règles composant le statut des parlementaires des cas d'étude retenus

Tableau n°1 récapitulatif des hypothèses de recherche

III - Problématique et méthodologie de recherche

A) Problématique et méthodologie

88. La revue de la littérature scientifique ainsi que la détermination des hypothèses de recherche ont pour utilité de répondre à la problématique principale dégagée pour cette thèse de doctorat. **Il s'agit en effet de se demander dans quelle mesure un statut des parlementaires est-il un élément fondamental au bon fonctionnement de la démocratie représentative.** Cette réflexion met en articulation plusieurs éléments de recherche. Premièrement, cette problématique met en exergue la notion de statut, qui est, comme il a été détaillé dans l'intérêt du sujet, une notion peu exploitée, et ainsi peu définie en droit parlementaire. Ainsi, la première méthodologie mise en oeuvre sera une méthodologie déductive. La notion de statut sera caractérisée avec précision, afin d'en dégager une définition. Il s'agira ensuite d'analyser les éléments présents au sein des trois cas d'étude, afin d'affirmer s'il existe un statut des parlementaires répondant aux critères de définition. Au sein de la réflexion, une attention particulière sera portée aux enjeux du statut, et donc à la justification de l'emploi de la technique statutaire. Une optique téléologique pourra être ainsi d'une grande utilité afin d'aborder le statut de la manière la plus complète, et d'essayer de

répondre aux problématiques démocratiques contemporaines. Il est important de préciser que ce travail de doctorat s'inscrit résolument dans une recherche de droit comparé. Le choix de trois cas d'étude, présentant des caractéristiques différentes, justifie la comparaison. La comparaison portera, dans un premier temps, sur l'analyse de la littérature scientifique traitant des cas d'étude retenus, ce qui sera notamment utile pour la détermination de la définition du statut et de ses enjeux. La comparaison portera, dans un second temps, sur le droit positif des cas étudiés. L'analyse des dispositions juridiques permettra, tout d'abord, de déterminer s'il existe un statut dans chacun des cas d'étude. Elle permettra, ensuite, d'observer s'il existe des convergences ou des divergences au sein du statut des parlementaires français, suisses et européens. Enfin, cette analyse des dispositions s'inscrit dans un registre de performance, afin de déterminer quel sera le cas d'étude le plus avancé dans la construction du statut de ses parlementaires. Il est également crucial de mentionner que les éléments utiles pour l'analyse doctorale ne pourront se limiter à ceux traitant uniquement des cas d'étude. En effet, la référence à d'autres auteurs sera utilisée avec parcimonie, et la référence aux travaux des organismes et organisations internationaux sera employée de manière importante, afin d'apporter une réflexion globale sur les parlements. Parmi les organismes précités, il pourra être fait référence notamment à l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de la francophonie ou encore le Conseil de l'Europe au travers du GRECO.

B) Matériel de recherche

89. Le matériel de recherche utilisé pour la thèse de doctorat sera diversifié, afin de produire une réflexion complète sur le statut des parlementaires.

90. Les ressources utilisées seront de différentes natures. Dans un premier temps, les sources classiques de la recherche en droit et science politique seront employées. Nous aurons ainsi à notre disposition des ouvrages théoriques de droit constitutionnel, droit parlementaire et droit électoral, des textes législatifs et réglementaires tels que les constitutions, les traités internationaux, les textes législatifs, les règles intérieurs des assemblées délibérantes ou encore des textes internes aux chambres. Dans un second temps, l'emploi de ressources supplémentaires telles que les sondages et enquêtes d'opinion, rapports et évaluation

d'organismes et organisations internationaux, sera incontournable. Il est également fondamental de comprendre, comment les acteurs institutionnels directement concernés par le statut le perçoivent. Ainsi, l'analyse des sites institutionnels des chambres parlementaires des cas d'étude retenus ainsi que des déclarations et discours politiques portant sur le statut sera déterminante.

91. Les ressources précitées mobilisent un grand nombre d'acteurs. Les universitaires et chercheurs permettront de théoriser les concepts et notions traitées. Cette optique théorique doit être nécessairement complétée par une approche plus pragmatique mobilisant des acteurs institutionnels directs, tels que les parlements, les parlementaires, et les administrations parlementaires, et des acteurs institutionnels indirects tels que l'Union interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de la francophonie ou encore le GRECO.

Cette combinaison d'acteurs permettra ainsi d'analyser plusieurs visions et analyser et synthétiser les éléments en découlant.

Partie I - Nature et justification d'un statut pour les parlementaires

92. Les premières réflexions sur le statut des parlementaires doivent porter sur sa définition (**Chapitre 1**) ainsi que ses enjeux (**Chapitre 2**).

La définition du statut des parlementaires doit ainsi permettre de dégager des critères, afin de pouvoir déterminer si un statut existe en France, en Suisse, ainsi qu'au sein du système de l'UE. Afin de produire une définition complète et général du « *statut* », plusieurs champs du droit pourront être mobilisés. Toutefois, une focale plus importante sera entreprise en droit public, et plus précisément en droit parlementaire, afin d'observer si le statut est traité au travers du prisme des élus nationaux.

Les enjeux du statut des parlementaires pourront dépendre en partie des éléments de définition créés si une optique téléologique est retenue. Ces enjeux permettront de justifier le recours à une technique statutaire pour les parlementaires, et ainsi de justifier le caractère indispensable de l'existence d'un statut des parlementaires. La détermination des enjeux pourra également révéler si des points de convergence existent, entre les cas d'étude retenus, au sein des éléments devant être garantis par le statut.

La combinaison de l'analyse de ces deux éléments, la définition ainsi que les enjeux, aura pour objectif de comprendre la nature du statut ainsi que l'importance de son emploi, précédemment à une analyse complète des dispositions statutaires présentes au sein des systèmes retenus.

Chapitre I - Définition du statut des parlementaires

93. La construction d'une définition du « *statut* » en général, et en particulier appliqué aux parlementaires, nécessite deux étapes complémentaires.

Dans un premier temps, un recensement des définitions existantes permettra de mettre en évidence plusieurs critères de définition et d'identifier certains manquements au sein des champs de recherche, et des définitions proposés (**Section 1**). Afin de produire une recherche exhaustive, différents champs du droit seront mobilisés. Une revue du droit privé sera entreprise afin d'accéder à un premier panorama de définitions, et qui sera ensuite complétée par une analyse précise des définitions existantes en droit public.

Dans un second temps, le recensement ainsi que l'analyse des définitions proposées au sein des différentes branches du droit, conduiront à la construction d'une définition du « *statut* » applicable aux parlementaires (**Section 2**). Cette étape de construction d'une définition est importante dans la mesure où elle permettra de répondre en partie, *in fine*, aux interrogations portant sur l'existence d'un statut des parlementaires en France, en Suisse ainsi qu'au Parlement européen.

Section 1 - Analyse des définitions de la notion de statut

94. Le statut est l'élément central de la réflexion portant sur les parlementaires au sein de ce travail de recherche. Il est aisé de constater que le « *statut* » est fréquemment utilisé en droit privé et fait ainsi l'objet de plusieurs définitions (I). Cette utilisation étendue du « *statut* » en droit privé contraste avec la situation présente au sein du champ de recherche du droit public (II). Bien que la technique statutaire soit utilisée pour encadrer l'action des fonctionnaires, notamment français et européens, son apparition en droit constitutionnel et parlementaire, et plus précisément pour les titulaires de mandat politique, est beaucoup plus timide.

I - Une utilisation étendue du statut en droit privé

95. Les définitions, que la doctrine propose du « *statut* », sont particulièrement développées lorsque cette notion est rattachée à des entités de droit privé.

96. Monsieur Gérard Cornu, au sein de son ouvrage consacré au vocabulaire juridique²¹⁷, définit le statut comme un « *ensemble cohérent des règles applicables à une catégorie de personnes ou d'agents ou à une institution et qui en déterminent, pour l'essentiel la condition et le régime juridique* ». Cette définition appelle de manière préliminaire trois remarques. Il y a tout d'abord, une référence à un aspect formel²¹⁸ du statut. En effet, ce dernier utilise le terme « *ensemble* », qui est assez générique, mais qui permet d'entrevoir une composition du statut en une ou plusieurs références textuelles. De plus, l'adjectif « *cohérent* » est employé, ce qui interroge sur les interactions entre les différents textes juridiques composant un statut. Deuxièmement, l'auteur évoque les entités auxquelles le statut va s'appliquer. Selon lui, il peut s'agir « *d'agents* », de « *personnes* » ou « *d'institutions* ». La notion de statut est illustrée

²¹⁷ CORNU, Gérard (dir.), CORNU, Marie (dir.), GORE, Marie (dir.), et al. *Vocabulaire juridique*. 10e éd. Paris : Presses universitaires de France, 2014. p.988.

²¹⁸ Défini par le même auteur comme ce « *qui a trait à la forme d'un acte, aux conditions et aux modes de son élaboration, non à ses conditions de fond ou à son objet* », p.474.

plus concrètement, par son application à plusieurs entités de droit privé, telles que le « *statut conjugal* », le « *statut du personnel* », ou encore le « *statut personnel* ». Ces éléments constituent donc l'objet²¹⁹ du statut. Ainsi, il semblerait, qu'afin d'être le plus précis possible lorsque l'on étudie la notion de statut, il est important de s'intéresser à son objet, c'est-à-dire, au minimum, de comprendre sa nature, ou, au maximum, d'en faire une définition de manière très précise, dans le but d'en comprendre les caractéristiques. Enfin, l'auteur précise l'objectif d'un statut : définir une condition et un régime juridique. Afin de comprendre cet aspect fondamental de la définition, il convient d'apporter des précisions sur la définition de ces deux éléments. La condition est définie dans le même ouvrage comme la « *situation d'une personne, parfois d'une chose* »²²⁰, et le régime comme « *un système de règles, considéré comme un tout, soit en tant qu'il regroupe l'ensemble des règles relatives à une matière, soit en raison de la finalité à laquelle sont ordonnées les règles* »²²¹.

Ces deux définitions, couplées aux « *règles applicables* » citées dans la définition initiale, font clairement référence à un aspect matériel²²² du statut, c'est-à-dire à l'ensemble des dispositions composant le statut pour un objet déterminé.

97. Dans une même optique de droit privé, une typologie du statut est possible et se divise, pour les personnes physiques en statut personnel, au sens d'un ensemble de règles gouvernants « *la condition civile des personnes et comprenant l'état et la capacité* »²²³, et pour les biens comme le « *droit applicable aux biens* »²²⁴ (statut réel). On peut s'apercevoir que les éléments cités précédemment, notamment l'objet et la matérialité du statut sont présents, et que les statuts sont composés différemment en fonction de l'objet qu'ils encadrent, étant qualifiés de statut personnel pour les personnes physiques et de statut réel pour les biens.

²¹⁹ Objet entendu comme sujet principal du statut.

²²⁰ *Ibidem.* p.226.

²²¹ *Ibidem.* p.877.

²²² *Ibidem.* p. 645. Défini par le même auteur comme par opposition à formel : « *qui a trait au contenu d'un acte, à son objet* ».

²²³ *Ibidem.* p.988.

²²⁴ *loc.cit.*

98. Ces premières idées, extraites de la pensée de Monsieur Cornu, ne lui sont pas exclusives et sont également présentes dans le dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit²²⁵. Il y est notamment précisé qu'en droit privé, le statut « *renvoie à la législation applicable en fonction de la nationalité ou du domicile d'un justiciable, ou du lieu où se trouve l'objet litigieux*²²⁶ ». L'aspect matériel dans cette définition est présent avec l'expression « *législation applicable* », mais c'est l'objet du statut qui est ici mis en avant et davantage caractérisé. En effet, en plus de désigner l'objet, l'auteur mentionne plusieurs de ses caractéristiques telles que la nationalité, le domicile ou encore son lieu de présence. Cette précision supplémentaire laisse entrevoir la perspective que, pour comprendre un statut, et notamment ses composantes, il ne faut pas uniquement évoquer son objet, mais le définir précisément.

99. Une définition supplémentaire, proposée par M.Carius, maître de conférences, consacre une unité entre les différents éléments du statut évoqués précédemment. Le chercheur mentionne que : « *Le statut d'une chose, d'une personne ou d'un groupe renvoie, en premier lieu, à la « place » qu'il occupe dans une société donnée. Le droit s'est saisi de cette réalité pour y associer un régime juridique particulier. Proches, le statut et le régime ne sont pas identiques sur le plan juridique. Le statut vient singulariser la personne ou l'objet, au moyen d'un corpus spécifique et organisé (le statut des fonctionnaires ou celui du fermage par exemple) ; le régime détermine les droits et obligations afférentes à cette singularité*²²⁷ ». Plusieurs éléments composant la notion de statut sont détaillés, et articulés de manière à former une unité cohérente. Le premier élément renvoie à la notion d'objet du statut. Cet objet, marqué par une position particulière, certains particularismes, mériterait d'être consacré dans un statut. C'est donc cet objet qui constitue l'intérêt de la constitution d'un statut et en majeure partie sa justification. Ses particularismes sont consacrés, mais également encadrés par un régime juridique particulier, appelé également corpus, enfermé à son tour dans une

²²⁵ ARNAUD, André-Jean, CERCLE DE SOCIOLOGIE ET NOMOLOGIE JURIDIQUES, RESEAU EUROPEEN DROIT ET SOCIETE. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. 4e éd. Paris : LGDJ, 1993.

²²⁶ *Ibidem*. p.584.

²²⁷ CARIUS, Manuel. Quel statut juridique pour le cheval ? [en ligne]. *Revue de Droit rural*, 01/08/2014, n° 425, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lexis360.fr>.

certain organisation. Clairement, trois étapes peuvent être distinguées dans l'élaboration d'un statut : viser un objet spécifique dont on estime qu'il est nécessaire de l'encadrer, en lui accordant un corpus particulier de règles, sous l'égide d'une organisation textuelle.

100. Plus particulièrement, en droit des affaires ou pour certaines personnes morales, les statuts sont un « *Acte constitutif d'une société ou d'une association, rédigé par écrit, comportant un certain nombre de mentions obligatoires qui posent les objectifs ainsi que les règles de fonctionnement de la société ou de l'association* »²²⁸. La définition proposée reprend les trois éléments que nous avons cités précédemment. « *L'acte constitutif* » fait référence à l'aspect formel du statut. Ici, l'emploi du singulier est à souligner, ce qui fait des statuts un acte/texte juridique unique. C'est la première fois que nous apercevons l'acception formelle du statut, évoquée comme acte juridique unique. L'aspect matériel est constitué par des « *mentions obligatoires* » ayant un certain objectif. Enfin, c'est l'objet du statut qui est évoqué, en l'occurrence les sociétés et associations.

101. Cette première approche de la notion de statut, sous le prisme du droit privé, a permis de mettre en exergue trois premiers éléments de définition du statut : l'objet du statut, le statut formel et le statut matériel.

Toutefois, ce travail de recherche se déroulant dans le cadre d'une thèse de droit public et de science politique, il convient dès à présent d'analyser la notion dans ce champ de recherche, et ainsi vérifier si ces éléments sont également présents, et si d'autres perspectives d'analyse sont développées.

II - Une utilisation hétérogène du « *statut* » en droit public

102. La technique statutaire trouve un épanouissement important et quasi-total au sein du droit de la fonction publique (A). En effet, au travers d'une longue tradition en France, et depuis la création du système de l'UE, les fonctionnaires de ces deux systèmes sont encadrés par des statuts. Bien que le statut soit un outil commun en droit de la fonction publique, ce

²²⁸ GUINCHARD Serge (dir.), DEBARD, Thierry (dir.), ALBERT, Jean-Luc, et al. *Lexique des termes juridiques*. 29e éd. Paris : Dalloz, 2017. p.1002.

dernier est un objet beaucoup plus délicat à étudier lorsque l'on traite des mandats politiques **(B)**. En effet, les recherches de la notion de statut deviennent largement plus exigeantes dans les champs du droit constitutionnel, parlementaire et de la science politique.

A) Une consécration du statut en droit de la fonction publique

103. Afin de cerner la notion de statut au sein du droit de la fonction publique, le cas de la France sera privilégié. Il est important de préciser que le statut des fonctionnaires a subi une importante réforme avec la codification des dispositions statutaires au sein du code de la fonction publique. Malgré cette réforme, il a été décidé d'étudier le statut des fonctionnaires français en vigueur avant cette codification et qui a été la norme en vigueur pendant plusieurs décennies. En Suisse, le statut des fonctionnaires fédéraux a été abrogé par l'entrée en vigueur de la loi LPers le 1er janvier 2001²²⁹, plaçant ainsi, dans la plupart des cas, le recrutement des nouveaux fonctionnaires sous l'égide de contrats de droit privé ou de contrats « *ad hoc* »²³⁰. Le statut des fonctionnaires européens sera quant à lui évoqué de manière succincte, car son modèle reprend les grandes caractéristiques du modèle français²³¹.

Le champ disciplinaire de la fonction publique, et plus précisément du droit de la fonction publique, semble être un des terrains privilégiés pour l'étude de la notion de statut. La célèbre formule consacrant que les fonctionnaires sont, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire²³² en vertu de leur statut, est de notoriété publique.

L'analyse de la notion de statut pour les fonctionnaires publics se partage ainsi entre définitions doctrinales **(1)** et analyses textuelles **(2)**.

²²⁹ Loi n°172.220.1 sur le personnel de la confédération.

²³⁰ GIAUQUE, David, L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative. In LADNER, Andreas (dir.), CHAPPELET, Jean-Loup (dir.), EMERY, Yves (dir.), et al. *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013. p.31 et s.

²³¹ DURVIAUX, Ann Lawrence (dir.), PILORGE-VRANCKEN, Joëlle, GERVASONI, Stéphane. *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant, 2017. p.1.

²³² Art. 4 Loi n°83-864 portant droits et obligations des fonctionnaires

1) Définitions doctrinales du « statut »

104. Les premiers épisodes et revendications pour l'instauration d'un statut des fonctionnaires datent de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle²³³, notamment dans les écrits de messieurs Hauriou et Duguit²³⁴.

105. Le statut des fonctionnaires peut se définir « *au sens large* »²³⁵ comme « *l'ensemble des règles juridiques qui s'appliquent à l'activité professionnelle de ces agents de l'administration* »²³⁶. Ce premier point de définition, évoque l'aspect matériel du statut dans le sens de son contenu, avec une absence de typologie, mentionnant seulement des règles juridiques. C'est également la définition qui est reprise par Madame Thomas-Tual qui précise que « *le statut dans la fonction publique est défini comme un ensemble de règles* »²³⁷. Mais il serait inexact d'affirmer que l'aspect formel du statut n'est pas traité par la doctrine. Il s'agit en effet du regroupement nécessaire des règles qui sont appliquées aux fonctionnaires dans leur ensemble, comme cela est effectivement le cas avec le statut général, ou aux fonctionnaires au sein d'un « *groupe, corps ou cadre d'emploi* »²³⁸. Cette description de la formalité tend à concevoir le statut comme un outil juridique unique, avec une typologie particulière en fonction des caractéristiques de l'objet qu'il encadre. En effet, en droit de la fonction publique, une typologie des statuts est réalisée, suivant que le statut soit général, particulier ou encore autonome²³⁹.

²³³ MOREAU, Pierre-Yves. Contrer le contrat. Léon Duguit et Maurice Hauriou inventeurs du statut des fonctionnaires [en ligne]. *RDP*, 01/07/2016, n°4, [consulté le 24/06/2022] p.1063. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>. L'auteur précise de plus que la formalisation d'un statut remonterait même à une charte de 1844-1845, s'étant conclue par un échec.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ TAILLEFAIT, Anthony. *Droit de la fonction publique: État, collectivités locales, hôpitaux, statuts autonomes*. 8e éd. Paris : Dalloz, 2018. p.22.

²³⁶ *loc.cit*.

²³⁷ THOMAS-TUAL, Béatrice. *Droit de la fonction publique*. Bruxelles : Larcier, 2015. p.40.

²³⁸ *loc.cit*.

²³⁹ COLIN, Frédéric. *Droit de la fonction publique: notion de fonction publique, carrière du fonctionnaire, droits et obligations du fonctionnaire*. 5e éd. Issy-les-Moulineaux : Galino, 2018. p.31 et s.

106. Le statut général de la fonction publique était formé de quatre textes législatifs, qui regroupés, composaient les quatre titres de la fonction publique. La loi dite Lepors n°83-634 du 13 juillet 1983 fixait les principes communs applicables à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat ou encore des collectivités territoriales²⁴⁰. De plus, les lois n°84-16 du 11 janvier 1984, n°84-53 du 26 janvier 1984 et n°86-33 du 9 janvier 1986, portaient respectivement dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Il est intéressant ainsi de constater que le statut général, bien que composé de plusieurs textes législatifs, composant différentes parties, restait un objet unique. Mais un autre constat peut être effectué. L'objet du statut, les fonctionnaires, bien qu'appartenant à cette catégorie générale, ne sont pas une catégorie homogène. Ainsi, un statut, pour avoir une dimension fonctionnelle appropriée, doit définir son objet, mais également répondre aux particularismes qui le composent.

En complément de ce statut général, il existait des statuts particuliers qui étaient distincts du statut général, et qui comportaient également des particularités au sein de leur catégorie²⁴¹.

« *Les statuts particuliers ordinaires* » précisent des points du statut général²⁴². Ils ne sont pas ainsi en contradiction avec le statut général, mais ils viennent apporter des éléments supplémentaires sur certains points particuliers, comme le déroulement de la carrière ou les conditions d'accès à la fonction publique.

Il existait également des statuts particuliers qui dérogeaient à des dispositions du statut général, afin de répondre à certaines spécificités du corps ou du cadre d'emploi. C'est notamment le cas par exemple pour le droit de grève des policiers ou encore certaines dispositions pour les enseignants-chercheurs. Ces statuts particuliers dérogatoires du statut général devaient être adoptés selon une double modalité exigeante. L'intervention d'un avis du Conseil supérieur de la fonction publique visée par la modification et un décret en Conseil d'Etat étaient requis²⁴³.

²⁴⁰ Art. 1er, Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

²⁴¹ THOMAS-Tual, Béatrice. *op.cit.* p.46.

²⁴² LACHAUME, Jean-François, VIROT-LANDAIS, Aurélie. *La fonction publique*. 4e éd. Paris : Dalloz, 2017. p.31.

²⁴³ *loc.cit.*

Enfin des statuts dits « *autonomes* »²⁴⁴ pouvaient être présents. L'existence de ces derniers était consacrée par l'articles 2 et l'article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 qui mentionnaient respectivement que : « *La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire (...)* », et « *des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut* ». Ces statuts autonomes, réglaient les différentes catégories de fonctionnaires exclues par le titre I du statut général, par des lois particulières. Ces statuts autonomes vont répondre aux spécificités de certains agents, notamment sur des points de souveraineté particuliers.

107. Cette analyse assez exhaustive du caractère formel de l'ancien statut de la fonction publique permet de comprendre que, même dans une optique de regroupement de divers textes, au sein d'une seule technique juridique, qui est celle du statut, ce dernier reste un objet extrêmement complexe formellement, qui peut prendre différents aspects.

108. La doctrine publiciste dépasse les caractères formels et matériels du statut, afin de l'aborder sous un point de vue téléologique²⁴⁵. Cette dernière va ainsi se demander quels sont le but et l'intérêt de la technique statutaire. M.Pochard reprend la citation du philosophe Ihering qui qualifiait le statut de « *situation juridiquement protégée* »²⁴⁶. M.Taillefait quant à lui exprime l'idée que le droit applicable aux fonctionnaires est un droit « *spécial* », exorbitant du droit commun, et éloigné du droit du travail classique²⁴⁷. Le statut organiserait

²⁴⁴ TAILLEFAIT, Anthony. *op.cit.* p.86.

²⁴⁵ LITTRÉ, Emile. *Dictionnaire de la langue française*. Tome 4. [consulté le 24/06/2022]. p.2163. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>. : « *Qui envisage les rapports des moyens à leurs fins* ».

²⁴⁶ POCHARD, Marcel. Définition et genèse du statut de la fonction publique In POCHARD, Marcel. *Les 100 mots de la fonction publique*. Paris : Presses universitaires de France, 2011. p.5-13.

²⁴⁷ TAILLEFAIT, Anthony. *op.cit.* p.22.

donc une « *certaine protection professionnelle et sociale* »²⁴⁸. En réalité, ces finalités de protection et de singularisation traduite par le statut se justifient par rapport à l'objet que ce dernier encadre. En effet, c'est parce que les fonctionnaires sont « *des personnes occupant un emploi statutaire au sein de l'administration publique nationale ou des organismes internationaux ou supra-nationaux* »²⁴⁹, que l'application des règles juridiques particulières au travers d'un statut est justifiée.

Il est ainsi fondamental, lorsque l'on s'intéresse au concept de statut, de définir avec précision les caractéristiques de l'objet, et le contexte dans lequel il évolue, afin d'obtenir une justification à la création d'un statut. Les aspects formels et matériels vont, quant à eux, venir appuyer cet intérêt, et rendre possible la création du statut.

2) Analyse textuelle des statuts de la fonction publique

109. L'analyse de la doctrine ne pouvait être le seul élément de réflexion. Afin de comprendre l'articulation, la construction, le contenu et la formalisation d'un statut, il semble nécessaire de confronter les éléments doctrinaux aux textes bruts d'un échantillon de statuts sélectionnés. Les statuts sélectionnés sont le statut des fonctionnaires français **(a)** et le statut des fonctionnaires européens **(b)**.

a) Le statut des fonctionnaires français

110. L'analyse du statut des fonctionnaires français se concentrera sur la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

111. La première remarque pouvant être formulée, en lisant la lettre du texte, est que la nature de statut est attribuée à cette loi dès son article premier. En effet, il est mentionné que « *La présente loi constitue, à l'exception de l'article 31, le titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales* ».

²⁴⁸ *loc.cit.*

²⁴⁹ NAY, Olivier. *Lexique de science politique*. 4e éd. Paris : Dalloz, 2017. p.253.

Formellement, la loi ne porte pas le nom de statut, puisqu'elle est nommée par une périphrase, et c'est ainsi ce premier article qui lui confère la nature de statut. Ce qui est également notable, c'est que le statut n'est pas envisagé ici comme un texte unique, puisque cette loi ne crée que « *le titre Ier du statut général* », mais plutôt comme une technique juridique unique pouvant être composé de plusieurs éléments. Cependant, ces éléments ne sont pas dépourvus de cohérence, car ils sont énumérés par ce texte comme étant des composantes du statut.

Toujours au sein de cet aspect formel, il est important de noter que la loi Le Pors faisait référence à différents textes juridiques au sein de ces articles. Ces références permettaient de traduire deux idées. La citation, par exemple, à l'article 5 bis de l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020, à l'article 6 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 ou encore à l'article 12 bis de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016, démontrait la fonction d'unification du statut. En effet, ces textes de loi auraient pu rester formellement indépendants les uns des autres, mais il y a eu une volonté du législateur de les regrouper au sein du statut des fonctionnaires. Ces mentions²⁵⁰ démontraient également que le statut n'était pas intangible²⁵¹ du fait des nombreuses modifications qu'il a subies depuis son entrée en vigueur.

112. C'est en étudiant le caractère formel du statut, que le caractère matériel se dévoile. En effet, de manière limpide, dans le titre de la loi, le contenu de cette dernière était défini. L'aspect matériel du statut des fonctionnaires est composé de « *droits et obligations* ». C'est une nouvelle fois une typologie assez classique, qui compartimente les règles juridiques en fonction de leur nature.

Le chapitre II du présent texte législatif vient apporter des précisions à cette typologie en employant le terme de « *garanties* ». Ces garanties étaient composées de dispositifs visant à protéger la liberté d'expression²⁵² des fonctionnaires, consacrer la lutte contre les

²⁵⁰ Il est également fait référence à des textes plus anciens tels que la loi n°96-1093 du 16 décembre 1996.

²⁵¹ Au sein des articles de la loi dite Le Pors il est mentionné « création » ou « modifié par » ce qui démontre l'absence de caractère intangible.

²⁵² Art. 6.

discriminations²⁵³, ou encore à prévenir le harcèlement sexuel²⁵⁴. Les dispositions composant le statut des fonctionnaires étaient de différentes natures. Les « *droits et obligations* » précités se concrétisaient au travers de dispositions financières concernant la rémunération, des dispositions économiques et sociales prévoyant la protection sociale, la retraite des fonctionnaires, ou encore des dispositions déontologiques. Le chapitre IV de la loi détaillait les obligations et les dispositifs déontologiques applicables aux fonctionnaires. On y trouvait notamment les principes que les fonctionnaires devaient respecter dans l'exercice de leurs fonctions²⁵⁵, la lutte contre les conflits d'intérêts²⁵⁶, les dispositifs de transparence²⁵⁷ ou encore les situations incompatibles avec la qualité de fonctionnaire²⁵⁸.

L'étendue de ces règles dans le temps peut également être analysée à la lecture de la loi Le Pors. Les dispositions du statut s'étendaient et couvraient l'intégralité du déroulé de la carrière du fonctionnaire : le recrutement et les conditions indispensables pour devenir fonctionnaire²⁵⁹, les modalités d'exercice de la fonction²⁶⁰, et enfin la fin des fonctions et certaines dispositions allant même au-delà²⁶¹.

113. *In fine*, la loi Le Pors, au sein de ses articles 2 et 3, visait explicitement l'objet auquel ses dispositions allaient s'appliquer. En effet, il était précisé que « *La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités*

²⁵³ Art. 6 bis.

²⁵⁴ Art. 6 ter A.

²⁵⁵ Art. 25 : « *dignité, impartialité, intégrité et probité* ».

²⁵⁶ Art. 25 bis.

²⁵⁷ Art. 25 ter.

²⁵⁸ Art. 25 septies.

²⁵⁹ Art. 5. Les conditions sont relatives à la nationalité, la jouissance des droits civiques, les mentions portées au casier judiciaire ou encore l'exécution du service national.

²⁶⁰ Les modalités d'exercice de la fonction sont encadrées par des droits et obligations, notamment la protection de la liberté d'expression, le droit syndical ou encore les obligations déontologiques.

²⁶¹ Par exemple l'article 20 prévoit que « *Les fonctionnaires sont affiliés à des régimes spéciaux de retraite (...)* ».

territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire ».

Mais cette considération de l'objet ne se limite pas à définir son périmètre, elle mentionne également les conditions nécessaires²⁶² afin de « *pouvoir devenir objet du statut* ».

114. A la lecture de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, on peut constater qu'il existait trois éléments qui composaient le titre I du statut des fonctionnaires : une forme spécifique, un régime juridique particulier composé de droits et d'obligations (pouvant également être classifiés de manière plus complexe en fonction du champ auquel ils s'appliquent), et enfin un objet qui est visé et dont les conditions d'accès à la fonction sont mentionnées.

b) Le statut des fonctionnaires européens

115. A la lecture de la table des matières du statut des fonctions de l'Union, on peut s'apercevoir de manière liminaire, qu'il s'agit d'une oeuvre conséquente, composée de plusieurs titres, et d'annexes traitant d'un éventail de thèmes très étendu.

116. Dès son article 1er, le statut des fonctionnaires européens définit les fonctionnaires auxquels il va s'appliquer. En effet, il précise qu'« *Est fonctionnaire des Communautés au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions des Communautés par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution. Sauf dispositions contraires, le Comité économique et social et le Comité des régions, ainsi que le médiateur de l'Union européenne, sont assimilés, pour l'application du présent statut, aux institutions des Communautés* ». Le statut ne cible donc pas uniquement son objet, mais il le définit selon un certain nombre de critères, notamment un critère organique.

Cependant, l'objet du statut ne va pas seulement être traité au travers d'une définition, mais également par des dispositions qui vont déterminer comment l'on devient ou l'on cesse

²⁶² Conditions précitées à l'article 5.

d'être l'objet du statut. Il s'agit en effet, des règles portant sur le recrutement²⁶³ et sur la cessation définitive des fonctions²⁶⁴. Il s'agit ici de déterminer à partir de quel moment précis les règles vont s'appliquer ou vont cesser de s'appliquer à l'objet du statut, et quand est-ce que finalement l'objet devient objet du statut.

117. A la suite de ces dispositions sur l'objet du statut, de nombreuses règles juridiques vont venir s'appliquer à ce dernier. Le statut des fonctionnaires possède matériellement une structure élaborée, voire complexe, composée de règles générales déterminées dans les titres et chapitres, et de précisions concernant ces mêmes règles contenues au sein de plusieurs annexes. Ces règles juridiques, qu'elles soient exposées dans le corps du statut, ou au sein de ses annexes, appellent à plusieurs remarques.

Tout d'abord, la typologie classique des « *droits et obligations*²⁶⁵ » est présente au titre II du statut. Cette partie du statut contient certaines dispositions juridiques encadrant la bonne conduite du fonctionnaire, l'obligation de discrétion ou encore l'acceptation de décorations. Ce titre assez court en termes de volume, composé d'une dizaine d'articles, laisse ensuite la place à différents titres, classés par thèmes tels que la carrière du fonctionnaire, les conditions de travail, la rémunération et le régime disciplinaire. Dans la même optique que le statut des fonctionnaires français, les dispositions s'appliquent à différents champs tels que la rémunération, la protection sociale ou encore la déontologie.

Il est intéressant de noter que ces titres couvrent l'ensemble des aspects de la fonction du fonctionnaire. En effet, il y a tout d'abord une référence chronologique avec le début et la fin des fonctions, puis différentes dispositions qui encadrent le fonctionnaire durant le déroulé de ses tâches.

118. *In fine*, l'aspect formel du statut peut être commenté. Le texte encadrant les fonctionnaires porte le nom de statut, ce qui laisse peu d'ambiguïté sur l'emploi de la technique statutaire. Ce texte, en étant composé de nombreux articles, couvrant l'ensemble de

²⁶³ Chapitre 1er : art. 27 à 34.

²⁶⁴ Chapitre 4 : art. 47 à 54.

²⁶⁵ Titre II du statut.

la carrière du fonctionnaire, complétés par des annexes, montre une volonté d'unification du régime juridique applicable aux fonctionnaires de l'Union²⁶⁶, et d'unification des différentes dispositions au sein d'un texte unique.

B) Une difficile exploitation du statut en droit constitutionnel et parlementaire

119. La distinction et la corrélation entre le droit constitutionnel et le droit parlementaire méritent d'être détaillées des-à-présent, afin de comprendre le référentiel d'étude au sein duquel le travail de doctorat va se réaliser. Eugène Pierre évoquait le droit parlementaire comme « *des dispositions qui peuvent aider à maintenir l'ordre au milieu du drame*²⁶⁷ ». Cette proposition de définition, assez lapidaire, fait transparaître le climat de prépondérance de l'Assemblée parlementaire sur les autres pouvoirs lors de la IIIème République²⁶⁸. Dans un contexte de rationalisation du parlementarisme, Marcel Prélôt²⁶⁹ retient deux acceptions du droit parlementaire. Le droit parlementaire est « *la partie du droit constitutionnel politique qui concerne les organes délibérants* » ou dans une acception plus large « *cette partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques* ». Cette vision large du droit parlementaire est en concurrence avec une conception beaucoup plus restrictive qui se limiterait à faire entrer dans le champ du droit parlementaire uniquement les règles contenues dans les règlements des assemblées parlementaires²⁷⁰, au sens de « *règles spéciales propres aux assemblées*²⁷¹ ».

La conception du droit parlementaire qui sera retenue pour l'ensemble de ce travail de

²⁶⁶ Comme il l'a été précisé précédemment, avant l'entrée en vigueur de ce statut, les fonctionnaires de l'Union étaient soumis à des dispositions nationales.

²⁶⁷ PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. 2e éd. [Consulté le 24/06/2022]. p.XI. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

²⁶⁸ AVRIL Pierre, LE DIVELLEC, Armel, *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*. Paris : Éd. Panthéon-Assas, 2010. p.43. Les auteurs emploient précisément l'expression de « *souveraineté parlementaire* ».

²⁶⁹ Les deux définitions de Marcel Prélôt observées respectivement dans son « *Introduction au droit parlementaire* » et dans le cours magistral de droit parlementaire dispensé à l'Institut d'études politiques Paris en 1957 et 1958 sont citées dans l'ouvrage suivant : LAFLANDRE, Michel. *op.cit.*p.19.

²⁷⁰ GUCHET, Yves. *Droit parlementaire*. Paris : Economica, 1996. p.5.

²⁷¹ AVRIL Pierre, LE DIVELLEC, Armel. *op.cit.* p.44.

doctorat, sera l'acception large, car elle semble être propice à une analyse exhaustive de l'objet de ce dernier, le statut des parlementaires.

L'analyse de la notion de statut au sein du droit constitutionnel et parlementaire se déroulera de manière traditionnelle, entre analyse des références textuelles **(1)** et des développements doctrinaux **(2)**.

1) Les références textuelles

120. Afin de produire une analyse complète, les textes analysés relèveront du champ juridique **(a)** mais également des travaux et réflexions internes des chambres **(b)**.

a) Les textes juridiques

121. En s'appuyant sur la définition du droit parlementaire que nous avons retenue au paragraphe précédent, plusieurs références textuelles ont été choisies afin de scruter la présence de la notion de statut.

Pour le cas d'étude français, l'analyse se déroulera au sein de la Constitution, des textes législatifs, des règlements des assemblées et des instructions des bureaux.

Pour le cas suisse, le professeur Pascal Mahon, précise que les sources sont la Constitution fédérale, la loi sur le Parlement fédéral, le règlement du Conseil national, le règlement du conseil des états, et l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003²⁷².

Les traités internationaux, le statut des députés européens ainsi que le règlement intérieur du Parlement européen serviront de supports textuels pour l'analyse au sein du cas d'étude de l'Union européenne.

L'analyse de la notion de statut se déroulera au sein de ces différents textes en suivant, de manière classique, la hiérarchie des normes : constitutions et traités **(a.1)**, textes législatifs **(a.2)** et enfin les règlements intérieurs des chambres **(a.3)**.

²⁷² MAHON, Pascal. *Droit constitutionnel : Volume I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*. 3e éd. Bâle-Neuchâtel : Helbing Lichtenhahn, Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, 2014. p.200.

a.1. Les Constitutions et les traités

122. La Constitution française du 4 octobre 1958 et la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 comportent, toutes deux, une partie faisant référence à leur organe délibérant. Il s'agit du titre IV pour la Constitution de la Vème République, et du chapitre 2 contenu dans le titre V pour la Constitution fédérale.

A la lecture de ces textes, on peut s'apercevoir que des articles traitent directement des parlementaires, notamment²⁷³ les articles 144, 145, 149 et 150 pour la Constitution fédérale suisse, et les articles 24, 25 et 26 pour la Constitution française.

Cependant, la notion de statut est totalement étrangère, dans ces deux textes, à notre objet d'étude. On peut retrouver la notion de statut par exemple pour les magistrats²⁷⁴, certaines collectivités territoriales²⁷⁵, ou encore pour les cantons suisses²⁷⁶, mais elle demeure absente pour les parlementaires.

Cette absence de la notion de statut n'est pas exclusive aux parlementaires, mais peut être également relevée pour les autres fonctions politiques au sens large telles que le Président de la République française, les membres du Gouvernement ou encore les membres du Conseil fédérale suisse.

123. Pour le cas de l'Union européenne, l'analyse de plusieurs traités internationaux est nécessaire. Les règles encadrant le Parlement européen sont situées notamment aux articles 190-5 du traité sur les communautés européennes, 14 du traité sur l'Union européenne, 223 à 235 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et 107 à 114 du traité CEEA.

Toutefois, c'est plus particulièrement à l'article 190-5 sur les communautés européennes que l'existence d'un statut pour les députés européens est consacrée, en précisant que « *le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil, statuant à la majorité qualifiée* ». Cette formule du traité d'Amsterdam permet d'apporter des éléments de

²⁷³ La liste citée n'étant pas exhaustive et mentionnant seulement les exemples les plus pertinents.

²⁷⁴ Art. 34 et 64 de la Constitution française

²⁷⁵ Notamment au sein des art. 72, 72-1, 72-3 et 74 de la Constitution française.

²⁷⁶ Notamment à l'art. 53 de la Constitution fédérale.

définition de la notion de statut. L'aspect formel est illustré par l'emploi du singulier pour désigner le statut, ce qui fait de ce dernier un texte unique. Les différents acteurs contribuant à l'élaboration du statut sont également cités comme étant le Parlement européen, la Commission et le Conseil. Matériellement, le statut vient fixer les « *conditions d'exercice des fonctions pour ses membres* », ces derniers étant l'objet du statut.

a.2. Les textes législatifs

124. L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale suisse, étant deux textes législatifs généraux, régissant les Assemblées dans leurs différents aspects, ne traitent pas de la notion de statut pour les parlementaires. La référence statutaire est cependant présente pour les fonctionnaires parlementaires français²⁷⁷, et pour les personnes au service de la confédération suisse²⁷⁸.

Malgré ces deux références, aucun élément de définition de la notion de statut ne peut être examiné et retenu.

125. Un texte spécifique aux députés européens, portant « *adoption du statut des députés au Parlement européen* », a été adopté le 28 septembre 2005, par le Parlement européen lui-même. Il ne sera pas fait à cette étape du travail de doctorat une analyse exhaustive de ce texte, mais il s'agira d'analyser comment la notion de statut transparaît au sein de ce dernier. Le premier élément pouvant être analysé est la forme du texte. Il s'agit d'un texte unique, qui porte le nom de statut des députés européens. On comprend également que c'est le Parlement européen qui a adopté ce statut après avis de la Commission et du Conseil européen. Ces mentions invitent à réfléchir sur les autorités compétentes à l'adoption d'un tel texte juridique, ou encore sur les autorités qui interviennent simplement au travers d'avis. L'idée évoquée précédemment tenant au regroupement de différentes sources, est traduite par l'unicité du texte, mais également par les nombreuses mentions à des textes extérieurs au statut, tels que le

²⁷⁷ Art. 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958

²⁷⁸ Art. 156 de la loi sur le Parlement suisse

traité instituant la Communauté européenne, le protocole sur les immunités et privilèges des communautés, ou encore le règlement intérieur du Parlement européen (RIPE). Matériellement, le statut des députés européens crée sa propre définition. En effet, il est précisé au début du texte, au considérant 3 « (...) *qu'il ne s'agit pas de régler les droits et obligations de celui-ci, mais de fixer le statut et les conditions générales d'exercice de ses fonctions* ». Cette vision est reprise d'emblée à l'article 1er du statut mentionnant que « *Le présent statut définit les dispositions et les conditions générales régissant l'exercice des fonctions des députés au Parlement européen* ». Toutefois, l'analyse des dispositions textuelles démontre que le statut est composé de droits et d'obligations, car ces deux termes sont mentionnés tout au long du statut²⁷⁹. Cependant, le rôle d'un statut n'est pas de déterminer un catalogue désordonné de droits et d'obligations, mais de créer un corpus de règles adéquates pour l'encadrement d'une fonction spécifique. Le statut doit ainsi réunir des droits et obligations afin de garantir un exercice effectif des fonctions qui sont dévolues aux députés européens. La transition et le lien avec l'objet du statut sont ainsi évidents. C'est en effet, en définissant l'objet par sa nature ou par les fonctions qu'il exerce que le statut va venir lui appliquer un régime juridique particulier et spécial. Le statut des députés européens adopte cette logique en déterminant au considérant 1 que « *Le Parlement est « composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté »*. Ces représentants sont, aussi d'après l'article 190, paragraphe 1, du traité CE, les « représentants des peuples des États réunis dans la Communauté » ». Ce vocabulaire est également utilisé à l'article 190, paragraphe 2 (« *nombre des représentants élus dans chaque État membre* ») et paragraphe 3 (« *les représentants sont élus pour une période de cinq ans* »). Ces dispositions, qui font des députés les représentants des peuples, justifient l'emploi dans le statut de la dénomination « *député* ». Le statut des députés européens possède donc une forme particulière car c'est un texte unique, des règles de fond qui déterminent un régime juridique particulier en lien avec des fonctions spécifiques, et enfin, un objet qui est visé dans le nom même du texte, et défini dans son contenu.

²⁷⁹ Le mot « *droit* » apparaît notamment aux considérants 6 et 7 et aux art. 5, 8, 9 etc...

a.3. Les règlements des Assemblées parlementaires

126. Les règlements des Assemblées parlementaires définissent la « *loi intérieure des assemblées*²⁸⁰ ». Ils sont au nombre de deux en France et en Suisse²⁸¹ en conséquence d'un modèle bicaméral²⁸² de Parlement, et il s'agit d'un texte unique pour le Parlement européen, inscrit dans une conception monocamérale²⁸³.

127. Les règlements des assemblées parlementaires suisses, respectivement intitulés règlement du conseil national et règlement du conseil des états, font figure d'exception dans l'évocation de la notion de statut. En effet, après une étude attentive de ces textes, la notion de statut est absente de leur contenu, que ce soit pour les parlementaires, pour l'institution parlementaire ou pour toute autre composante des conseils.

128. Pour les cas d'étude français et européen, la situation est différente. En effet, la notion de statut est présente à plusieurs reprises concernant des objets différents.

129. Au sein des règlements des assemblées parlementaires françaises, respectivement intitulés règlement de l'Assemblée nationale (RAN) et règlement intérieur du Sénat (RIS), le statut est évoqué principalement pour les fonctionnaires parlementaires. Comme il l'a été abordé précédemment, les fonctionnaires parlementaires possèdent un statut autonome par rapport au statut général de la fonction publique, en vertu de la mission de souveraineté qui est attachée à leurs fonctions, et qui est déterminé par les bureaux respectifs des assemblées.

L'article 17 du règlement de l'AN et l'article 102 du règlement du Sénat mentionnent respectivement que « *Le Bureau détermine par des règlements intérieurs l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée, les modalités d'application, d'interprétation et*

²⁸⁰ DE CACQUERAY, Sophie. Les sources du droit parlementaire. *op.cit.* p.127.

²⁸¹ AUER, Andréas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.30. Les auteurs citent notamment l'article 148 alinéa 2 de la Constitution fédérale.

²⁸² Le Parlement français est composé de l'Assemblée nationale et du Sénat alors que le Parlement suisse est, quant à lui, composée par le Conseil national et le Conseil des Etats.

²⁸³ BLANQUET, Marc. *Droit général de l'Union européenne*. 11e éd. Paris : Dalloz, 2018. p.192.

d'exécution, par les différents services, des dispositions du présent Règlement, ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration de l'Assemblée et les organisations professionnelles du personnel » et que le « *Le Bureau déterminera, par un règlement intérieur, l'organisation et le fonctionnement des services du Sénat, les modalités d'exécution par les différents services des formalités prescrites par le présent Règlement ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration du Sénat et les organisations professionnelles du personnel* ». La notion de statut est également citée dans ces règlements pour les groupes parlementaires. En effet, l'article 20 du règlement de l'Assemblée précise que « *Les groupes créés conformément à l'article précédent sont constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés. Ils peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution ; le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais de l'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée sur proposition des questeurs et des présidents des groupes* ». L'article 5 alinéa 4 du règlement du Sénat évoque que « *Chaque groupe compte au moins dix membres. Il est constitué en vue de sa gestion sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des sénateurs qui y ont adhéré et de ceux qui y sont apparentés ou rattachés administrativement. Il peut assurer son service intérieur par un secrétariat administratif dont il règle lui-même le statut, le recrutement et le mode de rétribution* ».

Afin d'être le plus exhaustif possible dans l'analyse des différentes ressources textuelles, il convient de préciser qu'au sein du règlement du congrès du Parlement français, adopté le 20 décembre 1963, la notion de statut est absente.

130. Les règlements des assemblées parlementaires françaises sont, de plus, enrichis et précisés par les instructions générales des bureaux de l'AN et du Sénat²⁸⁴. Et c'est notamment en étudiant l'instruction générale du bureau du Sénat, que l'on peut constater que le statut du sénateur est cité. En effet, le chapitre XXI de l'instruction générale, concernant les collaborateurs parlementaires, précise que « *Les collaborateurs des sénateurs ne peuvent*

²⁸⁴ LAFLANDRE, Michel. *op.cit.* p.38.

*bénéficier des prérogatives liées au mandat parlementaire ou accomplir des actes liés à l'exercice de ce mandat. Dans le cadre des activités parlementaires, ils ne peuvent se substituer au sénateur, même par délégation. Il en va naturellement ainsi pour toutes les questions relatives au statut personnel du sénateur qui ne sauraient être traitées que par les parlementaires eux-mêmes*²⁸⁵ ».

131. Le RIPE est différent dans son approche, par rapport aux règlements des assemblées évoqués précédemment. En effet, ce dernier, comme pour le modèle français, évoque le statut pour des organes composant le Parlement, tel que les commissions²⁸⁶, ou encore pour des organes étant en périphérie du Parlement, comme c'est le cas pour les fondations ou partis politiques²⁸⁷.

Mais l'originalité de ce règlement réside dans le fait qu'il évoque à de nombreuses reprises le statut des députés européens. C'est notamment le cas aux articles 2, 11 alinéas 4 et 116. Ces articles opèrent un renvoi aux dispositions du statut du député européen, notamment en précisant leur respect et conformité aux principes et règles consacrés par ce dernier.

132. L'étude des différents textes ayant pour objet les parlements et les parlementaires permet de formuler deux remarques. La notion de statut, lorsqu'elle ne brille pas par son absence, est évoquée de manière lapidaire, sans permettre la conception d'une réelle définition textuelle. Cependant, son évocation dans certaines dispositions permet d'affirmer que notre champ de recherche n'est pas totalement étranger à la technique, voire à la logique statutaire²⁸⁸, car plusieurs composantes des institutions parlementaires sont liées à la notion de statut.

²⁸⁵ Rédaction résultant de l'arrêté du 22 février 2012, n°2012-54.

²⁸⁶ Art. 54 du règlement intérieur du Parlement européen : « *Les droits liés au statut de "commission compétente" sont exercés par la commission compétente au premier chef* ».

²⁸⁷ Art. 25 alinéa 11 du RIPE : « *Le Bureau fixe les modalités d'application des règlements relatifs au statut et au financement des partis et fondations politiques au niveau européen* ».

²⁸⁸ GUISELIN, Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*. Paris : Ellipses, 2004. p.101.

b) La documentation parlementaire

133. L'analyse de la documentation parlementaire est intéressante dans la mesure où elle permet de comprendre comment les chambres appréhendent le statut dans leurs travaux de réflexion (**b.2**), mais également comment elles présentent le statut des parlementaires au travers de leurs sites internet institutionnels (**b.1**).

b.1. Les sites internet institutionnels des assemblées parlementaires

134. De manière préalable, avant d'analyser les écritures contenues au sein des sites institutionnels des Assemblées, les premières recherches sur la notion de statut, se sont portées vers des organisations et groupements ayant pour objet les parlements dans une optique plus large que le territoire national, dans un cadre de droit comparé. Nous nous sommes donc orientés vers l'union interparlementaire, le parlement de la francophonie, la commission de Venise, ou encore le GRECO. Il fut loisible de remarquer que la notion de statut était quasi-absente de la documentation de ces institutions. En effet, les seuls éléments pouvant amener un commentaire sur le statut ont été aperçus dans une étude de l'union interparlementaire portant sur le mandat parlementaire²⁸⁹. Au sein de ce rapport, c'est une définition matérielle du statut qui est privilégiée. L'auteur précise que « *Loin d'être un catalogue de privilèges, le statut des parlementaires est une condition de leur indépendance et, partant, de l'équilibre entre les pouvoirs, qui reste, malgré toutes les nuances qu'il faut y apporter, un des principes de base de tout système parlementaire*²⁹⁰ ». Cette définition négative du contenu du statut, rejetant l'écueil du catalogue de règles juridiques, privilégie une typologie se basant sur l'objet des règles, c'est-à-dire, protéger l'indépendance des parlementaires. Cette conception du statut est confortée lorsque l'auteur déclare qu'« (...) *au statut proprement dit, c'est-à-dire aux avantages et charges visant à garantir la liberté de*

²⁸⁹ VAN DER HULST, Mar, UNION INTERPARLEMENTAIRE (Genève). *Le mandat parlementaire, étude comparative mondiale* [en ligne]. Genève, 2000. Disponible sur : <https://www.ipu.org/fr>.

²⁹⁰ *Ibidem*. p.1.

*l'exercice du mandat parlementaire*²⁹¹ ». Il qualifie ainsi d'avantages et de charges, les règles juridiques qui encadrent les parlementaires, tout en leur accordant la finalité de protéger la liberté et l'indépendance du mandat.

135. Depuis les années 2010 et l'avènement de l'information numérique, notamment au travers des réseaux sociaux, la communication publique des Assemblées s'est transformée afin de s'adapter à ces évolutions.

Ainsi, les sites internet institutionnels des Parlements se sont développés et comportent de nombreuses informations sur le rôle des Parlements, les membres des chambres et les débats publics se tenant en leur sein. Ces nouvelles techniques d'information contribuent également aux nécessités de publicité et de transparence associées à la délibération parlementaire. La documentation parlementaire est ainsi entendue ici, au sens large, comme les documents officiels publiés par les Parlements, mais également comme leurs propres productions concernant certains thèmes et publiées sur les sites institutionnels. Il s'agit de comprendre quelle est la documentation produite par les parlements sur le statut des parlementaires, et quelles données sont à la disposition du public. Le cas du Parlement européen est particulier²⁹², car le lecteur est directement renvoyé vers le statut des députés européens qui a été détaillé précédemment. Les cas suisses²⁹³ et français²⁹⁴ appellent, quant à eux, une analyse plus approfondie.

136. Le site institutionnel de l'Assemblée fédérale suisse fait référence à un statut juridique des parlementaires.

Il n'est pas donné de définition précise de la notion de statut, ni de la notion de statut

²⁹¹ *Ibidem.* p.2.

²⁹² PARLEMENT EUROPEEN, A propos des députés [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/about>.

²⁹³ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE, Le statut juridique des députés [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlement/deputes/statut-juridique-des-deputes>.

²⁹⁴ ASSEMBLEE NATIONALE, Le statut du député [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-statut-du-depute>. SENAT, Le statut du sénateur : données juridique [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/role/fiche/statut_senateur.html.

juridique. Cependant, le statut est détaillé au travers des éléments qui le composent. En effet, il est mentionné que « *Les députés doivent choisir entre leur mandat parlementaire et d'autres activités jugées incompatibles avec ce dernier. Ils délibèrent et votent sans avoir à suivre les directives de tiers, ils doivent annoncer leurs liens d'intérêts, ils n'ont pas le droit d'accepter des décorations ou des titres octroyés par des autorités étrangères, et ils sont soumis aux dispositions pénales en matière de lutte contre la corruption. Les députés bénéficient d'une immunité qui les protège contre toute poursuite pénale tendancieuse ou arbitraire. Ils sont, en outre, dispensés de leurs obligations militaires, si celles-ci coïncident avec les dates des sessions, des séances de commission ou des réunions de groupe parlementaire*²⁹⁵ ». Cette citation permet d'établir une liste d'éléments composant le statut des parlementaires suisses : incompatibilités, indépendance du mandat, déclaration des liens d'intérêts, immunités etc... Cette proposition de contenu pourrait donc correspondre à un aspect matériel du statut. Une expression a également retenu notre attention. En mentionnant que les immunités protègent les parlementaires, une des finalités du statut est retranscrite. Le statut, au travers de certaines dispositions, viendrait protéger les parlementaires contre les atteintes extérieures.

137. Pour le cas d'étude français, l'analyse s'est concentrée sur les sites institutionnels respectifs de l'AN et du Sénat. Bien que traitée au sein de deux institutions différentes, la vision du statut du député et du sénateur présente des éléments de convergences importants. De plus, des éléments plus précis que pour le cas de la Suisse, permettent d'établir un commencement de définition. Il est tout d'abord donné une définition de l'objet du statut, c'est-à-dire des députés et des sénateurs. Ils sont caractérisés selon deux éléments : le mandat parlementaire acquis à la suite d'une élection et de la participation à « *l'exercice de la souveraineté nationale*²⁹⁶ ». Cette participation à la souveraineté nationale est traduite par l'exercice deux deux fonctions : le vote de la loi et le contrôle du gouvernement. Cette

²⁹⁵ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlement/deputes/statut-juridique-des-deputes>.

²⁹⁶ ASSEMBLEE NATIONALE, Quel est le sens du mandat parlementaire ? Représenter la Nation ? Exprimer la volonté générale ? Relayer les demandes des électeurs ? [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/les-deputes/le-mandat-parlementaire/quel-est-le-sens-du-mandat-parlementaire-representer-la-nation-exprimer-la-volonte-generale-relayer-les-demandes-des-electeurs> ; SENAT. *op.cit.* Disponible sur : http://www.senat.fr/role/fiche/statut_senateur.html.

définition de l'objet fait ensuite place à une énumération du contenu du statut qui se recoupe en grande partie entre les deux institutions. Il est notamment fait référence aux immunités parlementaires, à l'indemnité parlementaire, et aux incompatibilités. Un intérêt est également présent dans la définition des composantes du statut, c'est la finalité qui est attribuée à cet aspect matériel. En effet, il est mentionné que le statut est « *protecteur* » et notamment qu'il permet l'exercice du « mandat²⁹⁷ » ou des « missions²⁹⁸ ». Le contenu matériel du statut serait donc justifié et lié par les éléments qui définissent son objet, c'est-à-dire, pour les parlementaires, le mandat et les missions qui y sont rattachées. *In fine*, force est de constater qu'aucune référence n'est faite à propos de la forme du statut. On peut noter que si l'on retient l'aspect formel de manière large, une référence à certaines règles juridiques trouvant « *leur fondement dans la Constitution* », est opérée sur le site institutionnel du Sénat.

138. Cette première analyse des sites institutionnels ne pouvait contribuer qu'à établir une définition partielle de la notion de statut. Cette dernière se devait d'être complétée par une étude approfondie des documents préparatoires des textes législatifs, et notamment des rapports d'information. Ces rapports permettent au lecteur de comprendre le cheminement intellectuel des assemblées sur une notion ou un concept, qui pourra faire l'objet d'un débat public voire de l'adoption d'un texte législatif. On y retrouve notamment des éléments de définitions et des auditions de personnalités extérieures aux assemblées, tels que des Professeurs de droit ou de science politique. C'est notamment au sein du cas d'étude français que les éléments les plus complets ont été recueillis.

b.2. Les rapports d'information

139. Il convient tout d'abord de préciser que ces rapports évoquent notamment les élus locaux et plus rarement les parlementaires. Comme pour le statut des fonctionnaires, l'analogie avec ces élus se limitera à une tentative de définition de la notion de statut.

²⁹⁷ Expression utilisée par l'Assemblée nationale.

²⁹⁸ Expression utilisée par le Sénat.

140. C'est notamment au sein du rapport²⁹⁹ portant sur le statut de l'élu, et dirigé par messieurs les députés Philippe Doucet et Philippe Gosselin que des éléments précis de définition sont énumérés. En effet, c'est en mentionnant que « *Les mesures prises au cours des trente dernières années constituent des éléments qui pourraient trouver place au sein d'un statut de l'élu, ou des élus, si l'on veut mettre l'accent sur leur incontestable diversité. Mais un tel statut, qui articulerait les droits et les devoirs des élus, n'existe pas, comme les personnes entendues par la mission d'information l'ont souligné. Il semblerait d'ailleurs que cela ne constitue pas une exception française : par exemple, comme M. Éric Kerrouche l'a expliqué, les législations des différents États européens comportent des mesures relatives aux conditions d'exercice des mandats électifs, mais elles sont rarement codifiées et ne couvrent qu'imparfaitement l'ensemble du parcours de l'élu entre son élection et sa sortie de mandat, ce qui s'expliquerait par la difficulté à faire accepter ces mesures dérogatoires à la population. L'absence de cet instrument juridique unique, qui faciliterait la connaissance des dispositifs non seulement par les élus mais aussi par l'ensemble de nos concitoyens, est regrettable, mais c'est d'abord la question de son contenu qui a retenu l'attention de la mission d'information*³⁰⁰ », que le rapport définit de manière détaillée le statut de l'élu. L'aspect formel du statut est premièrement mis en avant par la commission. En effet, elle le qualifie « *d'instrument juridique unique* ». Le statut serait donc un texte unique, la nature de ce texte n'étant pas précisé, qui aurait pour but, comme le précise Monsieur Kerrouche, une codification de plusieurs textes et dispositions existants au préalable. Pour le cas de la France, il est précisé que ce statut pourrait rassembler des mesures prises au cours de décennies précédentes, dans une optique « *d'articulation* » et non d'exposition d'un simple catalogue de règles. C'est en poursuivant cette optique, que la commission accorde toute une partie de son rapport à la formalisation du statut, en précisant que les considérations de fond ne peuvent être imperméables à la « *formalisation du statut*³⁰¹ ». La commission propose ainsi pour les

²⁹⁹ DOUCET, Philippe, GOSSELIN, Philippe. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu [en ligne]. Assemblée nationale, 19/06/2013, n°1161, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1161.asp>.

³⁰⁰ *Ibidem*. p.7.

³⁰¹ *Ibidem*. p.88.

élus locaux de « *regrouper dans une partie du code des collectivités territoriales l'ensemble des dispositions relatives aux droits et devoirs des élus locaux sous une forme claire et intelligible*³⁰² ». Ainsi, au travers de cette définition, il est possible d'affirmer que, si un texte unique n'est pas présent, alors il n'existe pas de statut. Mais cette inexistence est également rappelée par Monsieur Kerrouche pour le contenu matériel du statut. En effet, selon lui, les dispositions des élus en Europe, ne traitent pas de l'ensemble des aspects de la fonction d' élu. En effet, ce dernier établit un critère chronologique³⁰³, débutant par l'élection et se concluant par la fin du mandat. La commission quant à elle, établie une typologie plus classique en mentionnant seulement la nature des règles, se partageant entre « *droits et devoirs* ». C'est également en argumentant dans ce sens que les députés affirment que, pour les élus nationaux (notamment les parlementaires), les « *garanties qui leur sont accordées constituent d'ores et déjà, de fait, une forme de statut*³⁰⁴ ». Au sein de cette dernière affirmation, deux expressions semblent fondamentales afin de comprendre la situation pour les parlementaires. Tout d'abord, l'utilisation du terme « *de fait* » illustrerait que le statut des parlementaires n'est pas consacré juridiquement. De plus, même si le statut n'est pas consacré, des prémices déjà présentes, constitueraient « *une forme de statut* ». Ces prémices, qui constitueraient des dispositions pouvant servir de base à la consécration d'un statut³⁰⁵, sont, des éléments matériels composant le statut, car aucun texte ne consacre formellement un statut du ou des

³⁰² *Ibidem.* p.91.

³⁰³ C'est également ce critère qui est retenu par l'auteur lorsqu'il précise que « *La notion de statut professionnel de l'élu local évoque quant à elle l'idée d'une codification juridique systématique qui couvre les modalités d'accès au mandat, l'exercice de celui-ci, et sa fin, évoquant l'idée de carrière* » : KERROUCHE, Éric, GUERIN-LAVIGNOTTE, Élodie. Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe? [en ligne]. *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, Le Seuil, La commune en France et en Europe, 2000, [consulté le 24/06/2022], pp.103-115. Disponible sur : <https://shs.hal.science/halshs-03509676/document>.

³⁰⁴ *Ibidem.* p.104.

³⁰⁵ DAUGERON, Bruno. *op.cit.* p.340.

parlementaires. Enfin, une interprétation téléologique³⁰⁶ du statut dans son ensemble (aspect formel et matériel) est consacrée au sein de ce rapport. En effet, deux finalités transparaissent clairement. La première serait liée à l'intelligibilité, et pour employer un terme plus simple, la compréhension des règles juridiques par les destinataires du statut en premier lieu, les élus, et en second lieu par les citoyens, qui élisent ces derniers. La seconde serait liée, quant à elle, à l'acceptation de ces dispositifs, dérogatoires du droit commun, par le citoyen. En étant regroupées clairement, mais également classées (typologie) en fonction des caractéristiques de l'élu qu'elles doivent encadrer, les règles seraient plus acceptables ou du moins plus acceptées dans un contexte particulier de crise de la démocratie représentative.

141. D'autres rapports d'information peuvent être également mobilisés, afin d'obtenir des éléments de précision sur les points mentionnés aux paragraphes précédents.

Le rapport d'information du Sénat sur le statut de l'élu³⁰⁷, entérine les deux aspects du statut étudiés au paragraphe précédent. En effet, il est abordé à la fois « *les éléments constitutifs du statut*³⁰⁸ », mais également leur regroupement au sein d'une section particulière du code général des collectivités territoriales³⁰⁹.

Le groupe de travail sur l'avenir des institutions, évoque quant à lui, dans son rapport, la volonté de « *mettre en place un véritable statut de l'élu*³¹⁰ ». A la lecture de la définition de

³⁰⁶ Cette vision téléologique du statut se retrouve également dans certains articles de doctrine comme par exemple : BAUDU, Aurélien. Faut-il abolir les privilèges des parlementaires français ? In ROUSSILLON, Henry (dir.). *Les élections présidentielles et législatives de 2007*. Toulouse Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007. pp. 213-236. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/24575/> : « *La situation du parlementaire est caractérisée par un « statut » visant à garantir la liberté de l'exercice du mandat et l'indépendance du parlementaire, en le protégeant contre des pressions qui pourraient compromettre son indépendance* ».

³⁰⁷ DALLIER, Philippe, PEYRONNET, Jean-Claude. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le statut de l'élu du Sénat [en ligne]. Sénat, 31/01/2012, n°318, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-318-notice.html>.

³⁰⁸ *Ibidem*. p.6.

³⁰⁹ *loc.cit.*

³¹⁰ BARTOLONE, Claude (rapporteur), GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS. Rapport d'information : Refaire la démocratie [en ligne]. Assemblée nationale, 02/10/2015, n°3100, [consulté le 24/06/2022]. p.53. Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/dossiers/refaire_la_democratie.

l'adjectif « *véritable* », défini dans le dictionnaire Littré³¹¹ comme un synonyme de « *réel* » ou « *qui s'attache à la vérité* », une définition exhaustive de cette notion était espérée. Cependant, cette dernière n'a pas fait l'objet d'un descriptif. Cette expression de « *véritable statut* » reste donc sans qualification. Toutefois, en lisant le paragraphe afférent à cette proposition, on peut observer que c'est l'aspect matériel qui est mis en avant, avec notamment la description des garanties accordées aux élus. Ces garanties ne sont pas seulement exposées, elles sont également nécessaires selon le groupe d'étude, car les « *élus, en particulier locaux, ne sont pas des privilégiés*³¹² ». On peut ainsi remarquer, qu'une nouvelle fois, le statut pourrait être un élément de justification de la législation applicable aux élus, notamment envers les citoyens. Cependant, l'étape de la justification étant présente régulièrement lors de l'évocation du statut, on pourrait se demander si les élus/parlementaires ne chercheraient pas avant tout à se convaincre, eux-mêmes, qu'ils ne sont pas des privilégiés. C'est finalement le double aspect que Monsieur Kerrouche évoquait, dans le rapport précédent, mentionnant le fait que le statut aurait un bénéfice de connaissance pour les citoyens, mais également pour les élus qui seraient, à l'aide de cet outil, plus conscients du régime juridique qui leur est applicable.

142. *In fine*, la création d'un statut pour les députés européens a fait l'objet d'un rapport d'information de l'AN, en 1999³¹³. Ce rapport, comparé au précédent, ne porte pas sur un statut qui serait éloigné ou quasi-étranger au système juridique européen, car cette création du statut pour les députés européens a été exigée par l'article 190 alinéa 4 du traité sur la Communauté européenne. C'est donc sur un projet bien avancé, et une réelle volonté, que le rapport s'est prononcé. « *Dans l'attente d'une uniformisation européenne, le statut des parlementaires européens était jusqu'à présent très largement déterminé par les règles de droit interne de chaque Etat membre. Le projet de statut modifie cette articulation*³¹⁴ (...) ».

³¹¹ LITTRÉ, Emilie. Dictionnaire de la langue française. Tome 4. *op.cit.* p.2456.

³¹² GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS. *op.cit.* p.55.

³¹³ NALLET, Henri. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur le projet de statut des député(e)s au Parlement européen [en ligne]. Assemblée nationale, 11 mars 1999, n°1466, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i1466.pdf>.

³¹⁴ *Ibidem.* p.6.

C'est au travers de ces termes que le statut des députés européens est abordé. On peut apercevoir que l'auteur insiste, et cela est compréhensible au regard de la composition de l'Union par plusieurs Etats-membres, sur le fait que le statut est un objet d'unification des règles juridiques disparates qui encadrent les députés européens. Cette unification dépend ainsi de l'élaboration d'un « *statut unique des députés européens*³¹⁵ ». L'aspect matériel est également évoqué, notamment en ce qui concerne le contenu, le périmètre et l'effectivité des règles juridiques du statut.

2) Les références doctrinales

143. L'étude de référence doctrinale permet de marquer une différence claire entre les sources doctrinales « *anciennes* » et les sources doctrinales plus contemporaines. Alors que la notion de statut est absente de la réflexion des auteurs des XVIIIème et XIXème siècles **(a)**, les développements sur cette dernière se concrétisent réellement depuis les XXème et XXIème siècles **(b)**.

a) Les sources doctrinales anciennes : l'absence de la notion de statut

144. L'histoire des idées politiques³¹⁶ depuis le XVIIIème siècle, montre que le thème des parlementaires a été étudié majoritairement sous l'angle du parlementarisme et de la séparation des pouvoirs. L'abbès de Sièyes, Montesquieu, ainsi que Jean-Jacques Rousseau, grands théoriciens du XVIIIème siècle, ont développé leurs raisonnements lors d'une période de réflexion autour d'un renouveau constitutionnel, illustré par une rupture avec l'Ancien régime, et entraînant une idéologie libérale largement consacrée dans la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

Comme cela a été précisé, la séparation des pouvoirs fût la préoccupation principale de ces écrits. Toutefois, une autre perspective a pu être évoquée, celle du mandat parlementaire, évoquant le lien juridique entre les citoyens-électeurs et les élus (les parlementaires de

³¹⁵ *Ibidem.* p.5.

³¹⁶ CHEVALIER, Jean-Jacques. *Les grandes oeuvres politiques : de Machiavel à nos jours. op.cit.*

manière quasi-exclusive). Deux courants de pensée se sont ainsi constitués, l'un en faveur du mandat représentatif (Abbès de Sièyes et Montesquieu), et l'autre, défenseur du mandat impératif, dont l'apôtre le plus connu fut Jean-Jacques Rousseau.

Cependant, la notion faisant l'objet de cette thèse de doctorat est beaucoup plus circonscrite et aiguë que l'étude de la place de l'institution parlementaire au sein des différents pouvoirs publics consacrés par la Constitution.

145. A la fin du XIX^{ème} siècle, Monsieur Eugène Pierre³¹⁷, administrateur parlementaire, a publié un traité de droit politique, électoral et parlementaire³¹⁸ complété par plusieurs éditions au début du XX^{ème} siècle, qui a retenu notre attention. Ce traité, certes ancien, reste à ce jour inégalé, tant en ce qu'il dessine les contours du droit parlementaire en tant que discipline, et retranscrit une pratique parlementaire à laquelle il est difficile d'avoir accès. Eugène Pierre, abordant de manière très détaillée les éléments du droit parlementaire, ne faisait pas référence dans son traité, à la notion de « *statut des parlementaires* ». Ce dernier mentionne seulement des éléments tels que les éligibilités, les incompatibilités, les caractéristiques du mandat parlementaire, le droit de parole ou encore la discipline parlementaire.

Si l'on s'en réfère aux précédentes définitions exposées, on pourrait apercevoir dans cette succession de composantes un aspect matériel en filigrane du statut.

146. Ce constat, tendant à l'absence de la notion de statut pour les parlementaires, est également présent dans d'autres monographies fondamentales du XIX^{ème} siècle. En effet, à

³¹⁷ Qualifié par le Professeur Richard Ghevontian de « précurseur du droit parlementaire contemporain » : GHEVONTIAN, Richard (direction). *Eugène Pierre précurseur du droit parlementaire contemporain. op.cit.*

³¹⁸ PIERRE, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire. op.cit.*

la lecture des oeuvres de M.Carré de Malberg³¹⁹, M.Duguit³²⁰, M.Hauriou³²¹, et M.Esmein³²², qui constituent les points cardinaux de la théorie constitutionnelle française mais également européenne, le terme de statut n'apparaît pas pour les parlementaires, et lorsqu'il est employé, notamment pour l'Etat, il ne fait pas l'objet d'une définition précise. Toutefois, on peut constater la présence de nombreux passages traitant des règles encadrant les parlementaires, portant par exemple sur le mandat représentatif, les immunités parlementaires ou encore l'indemnité parlementaire.

b) Les sources doctrinales des XXème et XXIème : les premières réflexions sur le statut

147. Avant de commencer l'analyse de la notion de statut au sein de la doctrine, il convient d'apporter deux remarques préliminaires à notre propos. Tout d'abord, les auteurs sélectionnés, afin d'apporter des éléments de définition et de compréhension, évoquent des éléments sur les élus nationaux et surtout sur les élus locaux. L'objet du présent travail de recherche porte sur les parlementaires qui sont des élus nationaux³²³, fédéraux³²⁴, et du PE. Ainsi, dans les articles portant sur les élus locaux, le statut ne fera l'objet d'une analyse que dans sa dimension conceptuelle, et ne fera pas l'objet de remarques sur les élus locaux, en eux-mêmes, à ce stade du travail de recherche.

³¹⁹ CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Tome II. *op.cit.* ; CARRE DE MALBERG, Raymond. *La loi, expression de la volonté générale*. Paris : Economica, 1931. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

³²⁰ DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat, les libertés publiques, l'organisation politique de la France*. *op.cit.* ; DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel, Tome deuxième : La théorie générale de l'Etat*. 3e éd. Paris : E. De Brocard, 1928. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

³²¹ HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2ème édition. 1930 ; HAURIOU, Maurice. *Principes de droit public*. 2e éd. Paris : Sirey, 1916. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

³²² ESMEIN, Adhémar. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. *op.cit.*

³²³ Appellation retenue pour le cas d'étude français.

³²⁴ Appellation retenue pour le cas d'étude suisse, et faisant la distinction avec les parlementaires des cantons.

148. Les recherches portant sur le statut des parlementaires trouvent un écho particulier dans la doctrine des pays de l'Est de l'Europe. En effet, en vertu de la prédominance des régimes communistes, ayant pour certains encore des éléments présents au sein de ces sociétés, les parlementaires n'étaient pas régis par des règles qui leur étaient propres et attachées à leur fonction parlementaire, mais par les règles du Parti communiste unique. Cette absence de règles a fait naître certaines analyses établissant des définitions du statut des parlementaires. Le statut des parlementaires est évoqué comme une notion complexe variant à la fois dans sa signification mais également dans son contenu : « *The concepts "status" and "legal status" of the parliamentarian are various on the volume and the contents*³²⁵ ». La terminologie consacrée par la doctrine, concernant les règles encadrant les parlementaires ou leur origine, est extrêmement variée. Il est ainsi possible de voir apparaître les termes suivants : « *a deputy's status, a deputy's legal status, a deputy's legal position, the legal mode, a deputy's constitutional status* ³²⁶ ». Cette complexité, ainsi que ces hésitations terminologiques, amènent à une réflexion sur la définition du statut des parlementaires. Le terme de statut fait d'abord référence à une situation sociologique, qui influe sur les règles encadrant une entité ou une personne. Les particularismes liés à la situation de la personne sont ainsi traduits au niveau des règles juridiques qui vont encadrer cette dernière : « *The Latin word "status" in translation means "situation", "state". The term "status" in the constitutional law is understood as the position of body, organization, association, official issued by the regulatory act. In other words the status characterizes their nature, the place in the system of public relations, rights and duties, the order of their realization and acts or the made actions thus adopted* ³²⁷ ». La situation sociologique d'un membre du Parlement, c'est-à-dire sa position dans la société à l'égard des autres individus et institutions, n'est pas aisée à déterminer³²⁸.

³²⁵ AFANASEVICH SHEKHOVTCOY, Victor, VLADIMIROVNA POLIVODA, Iana. On the Legal Status of Members of Parliaments of Countries of the Asian-Pacific Region [en ligne]. Mediterranean Journal of social sciences. Vol 6 n°53, Septembre 2015, [consulté le 24/06/2022] p.60. Disponible sur : <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/7744/7419>.

³²⁶ *Ibidem.* p.58.

³²⁷ *loc.cit.*

³²⁸ *loc.cit.*

Afin de simplifier l'analyse, la doctrine retient deux critères : le mandat parlementaire³²⁹ et les fonctions exercées³³⁰. Une première définition du statut des parlementaires est donc envisagée par rapport à la finalité de ce dernier. Le statut se définirait comme un moyen de protéger le mandat et de garantir les fonctions qui y sont rattachées. Le mandat parlementaire est un élément central du statut qui doit être garanti³³¹. Les deux points supplémentaires de définition sont utilisés pour démontrer comment cette garantie est entreprise. Dans son contenu, le statut des parlementaires est composé de droits et de devoirs³³². Ces éléments sont complétés par des règles établissant une responsabilité des parlementaires en cas de non-respect des règles statutaires³³³. Certaines définitions proposent également de citer la nature des règles composant le statut du membre de la Chambre : « (...) *allocate some groups of guarantees of the parliamentarians which are necessary for effective work: organizational, material, guarantees of the labor rights and security of person*³³⁴ ». Formellement, il est fait référence aux textes au sein desquels les normes statutaires sont exposées. Une conclusion est émise, et précise que tous les pays n'ont pas de norme unique contenant toutes les règles statutaires ayant pour objet les parlementaires³³⁵. En filigrane, cette conclusion laisse entrevoir l'idée que formellement un statut est composé d'un seul texte. *In fine*, une délimitation de la notion de statut est proposée. De manière général, le statut du parlementaire est composé de nombreuses règles qui ne sont pas seulement juridiques, telles que résumé ci-après : « *the status of a deputy is defined not only by rules of the law, but also by rules of political parties' work where it participates, by the established practices, customs, traditions,*

³²⁹ MELNIVOK, Victor Yu, SEREGIN, Andrei, CHERKASOVA, Marina, Comparative Legal Analysis of the Legal Status of Deputies of Belgium and France with Parliamentarians of the Russian Federation [en ligne], Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales, ISSN 1012-1587, N°. Extra 27, 2020 , [consulté le 24/06/2022] p.2164. Disponible sur : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7667471>.

³³⁰ MELNIVOK, Victor Yu, SEREGIN, Andrei, CHERKASOVA, Marina, Comparative Legal Analysis of the Legal Status of Deputies of Belgium and France with Parliamentarians of the Russian Federation, *ibid*, p.2164.

³³¹ *Ibidem*. p.2164.

³³² MELNIVOK, Victor Yu, SEREGIN, Andrei, CHERKASOVA, Marina. *op.cit*.

³³³ AFANASEVICH SHEKHOVTCOY, Victor, VLADIMIROVNA POLIVODA, Iana. *op.cit*.

³³⁴ MELNIVOK, Victor Yu, SEREGIN, Andrei, CHERKASOVA, Marina. *op.cit*. p.2162.

³³⁵ MELNIVOK, Victor Yu, SEREGIN, Andrei, CHERKASOVA, Marina. *op.cit*. p.2167.

norms of morals, etc ³³⁶». Toutefois, le statut juridique du parlementaire se limite aux règles juridiques qui lui sont applicables³³⁷.

149. Afin de proposer des éléments plus précis de définition, plusieurs auteurs, issus des différents cas d'étude, ont retenu notre attention. L'évocation de leur pensée ne sera pas introduite suivant un critère d'ordre chronologique, mais pas un critère de précision et d'exhaustivité de la définition qu'ils retiennent.

150. La notion de statut des parlementaires, dans la littérature scientifique suisse, est inusitée. Lorsqu'elle est évoquée, par exemple, dans une étude portant sur la professionnalisation et le changement de profils des parlementaires suisses, cette dernière ne fait l'objet d'aucune définition précise³³⁸. Toutefois, Monsieur le Professeur Pascal Mahon, dans son ouvrage de droit constitutionnel³³⁹, évoque la notion de statut des parlementaires au travers des textes qui le composent. Il précise en effet que le statut est composé de « *la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, du 14 mars 1958 (RS 170.32), la loi sur les moyens alloués aux parlementaires du 18 mars 1988 (RS 171.21 ; révisée le 13 décembre 2002, RO 2003 3661) et l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires du même jour (RS 171.211 ; également révisée le 13 décembre 2002, RO 2003 3665)*³⁴⁰ ». L'auteur précise ensuite son propos, en détaillant le contenu exact du statut des parlementaires³⁴¹, et en y incluant l'indépendance des élus, les incompatibilités, les immunités (inviolabilité et irresponsabilité) et enfin la rémunération de ces derniers. Le professeur, dans

³³⁶ AFANASEVICH SHEKHOVTCOY, Victor, VLADIMIROVNA POLIVODA, Iana. *op.cit.*

³³⁷ *Ibidem.*

³³⁸ MACH, André, PILOTTI, Andrea. Professionnalisation et changements de profils des parlementaires suisses au cours de la période récente (1980-2000) [en ligne]. *Travaux de science politique (Université de Lausanne)*, 2008, n°37, [consulté le 24/06/2022]. p.11. Disponible sur : <https://www.researchgate.net>. Les auteurs font une corrélation entre « *augmentation des tâches parlementaires* » et « *amélioration partielle de leur statut* ».

³³⁹ MAHON, Pascal, *Droit constitutionnel : Volume I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure. op.cit.* p.200 et s.

³⁴⁰ *Ibidem.* p.201.

³⁴¹ *Ibidem.* p.208.

sa vision du statut, expose uniquement les éléments matériels de ce dernier. En effet, celui-ci détermine une série de composantes à la fois textuelles, et notionnelles sans effectuer de typologie particulière.

151. La littérature scientifique portant sur les cas d'étude français et européens, permet quant à elle, d'étudier la notion de statut de manière plus exhaustive.

152. « Mais à raison de l'importance de leur fonction, la loi fait aux parlementaires, à certains égards, une situation exorbitante du droit commun, en leur accordant des avantages spéciaux. Toutes les règles qui composent le statut du parlementaire procèdent de la même idée et concourent à la même fin : garantir l'indépendance du parlement. Le rôle des assemblées modernes est essentiellement un rôle de contrôle et de critique. Elles ne peuvent le remplir efficacement que si chaque membre du Parlement est individuellement assuré d'une complète indépendance »³⁴². De manière liminaire, l'auteur n'évoque que très brièvement les textes au sein desquels, les dispositions statutaires sont contenues. En effet, ce dernier ne cite que « la loi » sans fournir davantage de précisions. Julian Laferrière propose deux angles dans la définition du statut qu'il exprime : un aspect concernant le contenu du statut, et une justification du statut tenant à sa finalité. Le statut du parlementaire est composé de dispositions dérogatoires au droit commun. L'auteur qualifie ces dispositions d'avantages. Ce dernier ne met pas en balance ces « avantages spéciaux³⁴³ » avec d'autres dispositions qui pourraient être plus contraignantes pour les membres du Parlement (telles que des obligations par exemple). La justification de ces règles exorbitante du droit commun est la situation particulière dans laquelle les parlementaires évoluent, notamment en raison de leurs fonctions³⁴⁴. Cette justification est liée à la définition téléologique du statut. L'aspect téléologique de la définition proposée par Laferrière met en évidence que le statut du parlementaire ne serait qu'un moyen de garantir l'indépendance du Parlement et donc la séparation des pouvoirs. Ainsi, l'objet du statut ne serait pas réellement le parlementaire, mais

³⁴² LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*. 2e éd. Paris : Domat-Montchrestien, 1947. p.706.

³⁴³ *loc.cit.*

³⁴⁴ *loc.cit.*

l'institution parlementaire dans un objectif de garantie de séparation des pouvoirs et de bon fonctionnement du système institutionnel tel que consacré au sein des cas d'étude.

153. Monsieur Georges Bergougous, administrateur parlementaire, n'évoque dans un premier temps, la définition du statut, que de manière indirecte : « *Alors que les Constituants ont profondément modifié la place et le rôle du Parlement au sein des institutions, qu'ils ont choisi de rompre avec la tradition française de souveraineté de la loi (...), ils n'ont en revanche quasiment pas touché au statut du parlementaire, comme en témoigne le peu de discussions à ce sujet au cours des travaux préparatoires, à l'exception notable de l'incompatibilité des fonctions ministérielles. Aussi bien, les principes et les règles en ce domaine sont-ils restés peu ou prou les mêmes (...), laissant aux assemblées une profonde autonomie pour les appliquer et les définir. Tout au plus le législateur organique et non le Constituant, a-t-il prévu dans certains cas l'intervention de l'organe régulateur des pouvoirs publics mais selon des procédures d'accès si restreintes que la rareté de sa jurisprudence contraste avec celle qu'il a développée en matière constitutionnelle ou électorale* »³⁴⁵. Ce long passage appelle à plusieurs réflexions, et permet de mettre en lumière différents éléments de définition. Tout d'abord, l'auteur mentionne les « *Constituants* », les « *Assemblées* » et le « *législateur organique* » dans le rôle qu'ils possèdent respectivement dans la formation et la modification du statut des parlementaires³⁴⁶. Ces références aux organes constructeurs et modificateurs ressortent du critère formel du statut, tel que nous l'avons circonscrit dans les paragraphes précédents. Mais l'auteur, qui possède une pensée assez complète sur le sujet, mentionne des principes et des règles, citant même l'exemple des incompatibilités ministérielles³⁴⁷, faisant ainsi une proposition de définition matérielle. Cette proposition matérielle reste assez vague, sans réflexion sur une typologie précise. Cependant, la précision espérée concernant le critère matériel intervient aux lignes suivantes : « *Or ce statut, constitué de privilèges et d'obligations liés à l'exercice du mandat et justifiés par le principe*

³⁴⁵ BERGUGOUS, Georges. Le statut de parlementaire : de l'application souveraine à la souveraineté du droit. *op.cit.* p.340 et s.

³⁴⁶ *Ibidem.* p.340.

³⁴⁷ *loc.cit.*

constitutionnel de séparation des pouvoirs (...) ³⁴⁸». M. Bergougnous apporte ici une double typologie. Il vient tout d'abord classer les règles juridiques en privilèges et obligations. De plus, cette première classification est complétée par une justification supplémentaire, liée à l'exercice du mandat et à la séparation des pouvoirs. Le contenu du statut serait donc composé de règles juridiques qu'il conviendrait de classer suivant leur nature, mais également en fonction des principes ou des éléments qu'elles garantiraient. Habilement, l'auteur replace le statut des parlementaires dans le contexte contemporain et propose une réflexion plus approfondie sur les critères formels et matériels. Ce dernier, aborde la crise de la démocratie représentative et la « *dégradation de l'image des parlementaires dans l'opinion*³⁴⁹ », notamment au travers de « *certaines affaires dont la presse se fait régulièrement écho*³⁵⁰ ». Cette perception de la fonction parlementaire entraîne une contestation à l'égard du contenu du statut. Ce contexte amène notamment à certaines modifications³⁵¹ des règles juridiques, afin que ces dernières s'adaptent aux circonstances de fait. L'idée mise en exergue ici serait que le statut devrait être suffisamment souple dans sa forme afin que sa matérialité puisse pouvoir répondre à ces nouvelles exigences. Cette montée de la méfiance envers les élus exige également une justification aux règles dérogatoires du droit commun contenues dans le statut des parlementaires. En effet, comme le précise l'auteur, les parlementaires ne doivent pas avoir accès à des privilèges, mais à des règles leur permettant d'assurer leur mission, et plus précisément, comme le consacre le Conseil constitutionnel dans une décision n°95-370 DC du 30 décembre 1995³⁵², garantir « *le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels*³⁵³ ». La justification d'un statut des parlementaires pourrait donc être rattachée à l'objet que ce dernier encadre, et notamment les missions exercées par les parlementaires. *In fine*, la question de l'étude du statut comme concept ou objet juridique interroge l'administrateur. Il précise en effet que « *Le statut de parlementaire apparaît aujourd'hui manquer d'unité conceptuelle. Il n'a jamais fait l'objet*

³⁴⁸ *loc.cit.*

³⁴⁹ *loc.cit.*

³⁵⁰ *loc.cit.*

³⁵¹ Que l'auteur qualifie d'importance variable.

³⁵² *Ibidem.* p.361.

³⁵³ Considérant 10 de la décision.

d'une réflexion d'ensemble visant à redéfinir les droits et obligations des représentants de la Nation. Il est la résultante de textes de rang hiérarchiquement inégal et de pratiques ancrées dans une tradition de souveraineté parlementaire »³⁵⁴. Outre le manque de travaux théoriques souligné par M. Bergougnous, ces lignes distinguent de manière claire et précise les deux aspects du statut. La typologie au sein du critère matériel avec des droits et des obligations³⁵⁵, et les textes composants formellement le statut.

154. Monsieur Eric Buge adopte, dans une certaine mesure, un point de vue similaire à celui qui a été exposé précédemment³⁵⁶. Il définit, en citant l'exemple de l'Union européenne, le statut pour les fonctions politiques comme « *à proprement parler d'un statut, tant au plan matériel (des droits et obligations (des règles régissent les droits et obligations des députés européens), qu'au plan formel (ces règles sont contenues dans un texte unique, qui envisage la situation des députés européens sous l'ensemble de ses aspects)* »³⁵⁷. Ce propos constitue la première définition au sein de laquelle le statut est visé pour des fonctions politiques. On peut observer que deux aspects se distinguent explicitement. Il y a tout d'abord, un aspect matériel composé de règles juridiques, dont la typologie est partagée entre droits et obligations. Mais il y a surtout un aspect formel, qui avait peu été développé jusqu'à présent, et qui se caractérise par un document, un texte unique. Le statut, selon M. Buge, serait donc composé d'un seul document, ce qui permettrait d'exclure de la qualification de statut pour un ensemble de textes qui énoncerait des droits et des obligations. C'est d'ailleurs, le sens des remarques de M. Buge concernant deux cas particuliers : la France et le Parlement européen. Pour le PE, il est précisé qu'un tel statut, répondant aux critères formels et matériels, existe³⁵⁸. Mais l'analyse ne se limite pas au constat de l'existence. En effet, cette dernière serait liée à une volonté d'unification due au fait que l'Union est composée de plusieurs Etats membres, et que les

³⁵⁴ *loc.cit.*

³⁵⁵ Il est important de souligner ici que la typologie que l'auteur effectue a légèrement variée. En effet, il parle d'abord de privilèges et obligations, puis de droits et obligations. La notion de privilèges n'ayant pas exactement la même signification que celle de droits, ainsi que nous l'exposerons dans les développements antérieurs.

³⁵⁶ BUGE, Eric. *Droit de la vie politique. op.cit.* p.522 et s.

³⁵⁷ *Ibidem.* p.522.

³⁵⁸ *loc.cit.*

règles applicables aux parlementaires pouvaient varier³⁵⁹. Il est donc logique d'en déduire qu'une volonté d'unification ne peut se traduire que par l'existence d'un texte unique.

La connotation est toutefois différente pour le cas français. Il est aisé de remarquer qu'en France, un certain nombre de règles encadrent les fonctions politiques. Ces différentes dispositions constituent l'aspect formel du statut. Mais, comme le souligne l'auteur, il est encore plus évident de remarquer qu'aucun texte unique ne rassemble ces règles³⁶⁰, ni dans un document commun pour toutes les fonctions électives, ni dans un document qui serait spécifique pour chaque fonction (par exemple un texte portant uniquement sur les parlementaires). Suite à ces différentes explications, il est désormais possible de comprendre pourquoi l'auteur attache au statut le terme « *d'ambiguïté*³⁶¹ ». Finalement, cette description du statut pour des fonctions politiques rejoint la définition que l'auteur donne, quelques lignes auparavant, du statut juridique : « *On peut définir le statut, d'un point de vue juridique, comme un texte de nature législative ou réglementaire, qui énonce les droits et obligations d'un ensemble de personnes déterminées*³⁶² ». Il est précisé que le statut est un texte unique puisque le singulier y est employé. Son contenu est toujours rapporté à la typologie des droits et obligations. L'administrateur parlementaire apporte toutefois des précisions quant au périmètre de ces règles juridiques : « *Considérés du point de vue du statut, les droits et obligations en question dépassent la stricte condition matérielle des intéressés et peuvent comporter des règles régissant la carrière, l'avancement ou la déontologie*³⁶³ ». Cette réflexion, notamment inspirée de l'analogie avec le statut des magistrats et des fonctionnaires, permet de comprendre que, dans sa matérialité, un statut ne se limite pas à un seul aspect de la fonction, mais à l'ensemble des aspects de cette dernière. Il est important de mentionner que, l'analogie avec les fonctionnaires ne peut se limiter qu'à l'étude du concept de statut dans son aspect théorique, car comme le disait Gaston Gèze cité par l'auteur, « *la caractéristique essentielle des fonctions électives, dans les états démocratiques modernes est que ces*

³⁵⁹ *loc.cit.*

³⁶⁰ M.Buge allant jusqu'à les qualifier de « *disparates et dispersées* ».

³⁶¹ *loc.cit.*

³⁶² *loc.cit.*

³⁶³ *loc.cit.*

fonctions sont temporaires (...) ³⁶⁴». Enfin, c'est l'objet du statut qui est sollicité, puisque ce dernier s'applique à un « *ensemble de personnes déterminées³⁶⁵* ».

155. « *L'incertain statut de l'élu³⁶⁶* ». C'est l'adjectif que Monsieur le professeur Daugeron utilise pour qualifier le statut³⁶⁷. Dans le même sens que l'ambiguïté soulevée par M.Buge précédemment, la notion de statut semble mériter le temps que nous prenons pour la définir. M.Daugeron propose sa propre définition du statut juridique, en le décrivant comme « *l'ensemble des dispositions qui régissent à la fois l'entrée en fonction, l'exercice et les conditions de sortie de fonctions des parlementaires comme des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales³⁶⁸* ». Il est intéressant de noter que l'auteur, ici, ne fait référence qu'à l'aspect matériel du statut, en ne mentionnant seulement les « *dispositions* », c'est-à-dire les règles juridiques contenues dans ce dernier. Contrairement à certains des auteurs cités précédemment, sa typologie des règles est différente et est consacrée suivant un critère de type temporel ou chronologie, marquant « *le début, le pendant, et la fin* »³⁶⁹ des fonctions politiques. En plus de cette catégorisation, M.Daugeron va utiliser une typologie supplémentaire, plus commune, permettant de mieux appréhender la nature des règles juridiques du statut. Il les qualifie en effet de « *droits et obligations constitutives des multiples fonctions dont l'exercice est dévolu par l'élection³⁷⁰* ». A la suite de ces premiers éléments de définition matérielle, il a été affirmé qu'un statut des élus locaux, mais surtout des parlementaires existait³⁷¹. Cela étant dit, il conviendrait alors de s'interroger sur les débats autour du statut, et sur la difficulté que nous rencontrons, ainsi que les autres auteurs, à

³⁶⁴ BUGE, Eric. *ibidem*. p.139 cité In DAUGERON, Bruno. *La notion d'élection en droit constitutionnel*. Vol. 103. Paris : Dalloz, 2011. p.345.

³⁶⁵ BUGE, Eric. *ibidem*. p.522.

³⁶⁶ DAUGERON, Bruno. *op.cit*. p.338.

³⁶⁷ *loc.cit*.

³⁶⁸ *Ibidem*. p.339.

³⁶⁹ Expression utilisée par nous-même.

³⁷⁰ *loc.cit*.

³⁷¹ Afin d'appuyer son propos l'auteur cite Marcel Prélôt qui, dans son ouvrage intitulé *Institutions politiques et droit constitutionnel*, précise que : « *Les volontés de l'électeur s'arrêtent au choix de la personne et sont sans influence sur le statut de l'élu. Seule la Constitution et la loi le détermine* ».

l'appréhender pour les fonctions politiques. Cela semble être le mode de réflexion du Professeur, qui dépasse la simple définition du concept de statut : « *C'est que, par « statut de l'élu » , on semble vouloir désigner tout autre chose que la collection de règles déjà en vigueur dans le droit positif ayant trait aux droits et obligations des titulaires d'un « mandat électif » , à parfaire ou à créer. La notion est à l'évidence employée dans une acception beaucoup plus radicale : le statut des élus – au sens de regroupement de dispositions hétérogènes – n'est pas regardé comme constituant un statut de l'élu. L'expression laisse entendre que les règles existantes seraient non seulement insuffisantes mais qu'elles souffriraient d'une sorte de déficit initial : elles ne rendraient pas compte de la spécificité d'une fonction caractérisable en elle-même, celle de « l'élu » . Elle vise moins en effet à désigner un rassemblement artificiel de dispositions disparates à la manière d'un code à vocation purement éditorial, qu'à désigner un ensemble de droits et obligations propres à ce que l'on pourrait appeler une « fonction élective» (...) ³⁷²* ». Premièrement, à la différence de l'auteur, nous ne pouvons balayer les conceptions matérielles et formelles (que l'auteur décrit ici comme un « *regroupement de dispositions hétérogènes*³⁷³ ») du statut. En effet, ce dernier apporte dans son propos des précisions sur ces deux points. L'exposé des droits et obligations permettrait de s'interroger sur leur existence, leur nécessité, et sur leur potentielle modification ou amélioration. Le mécanisme du statut permettrait également de faire oeuvre d'unification des règles juridiques, qui sont contenues dans des textes différents. Afin de dépasser ces deux éléments, M.Daugeron vient caractériser l'objectif d'un statut pour les élus, qui doit refléter les fonctions politiques, et ainsi différencier et singulariser son objet par rapport à d'autres objets qui pourraient, eux aussi, être encadrés par un statut. C'est ainsi que, l'on peut apercevoir l'importance de définir avec précision l'objet du statut, afin que l'ensemble des dispositions qui lui sont applicables soient en adéquation avec ce dernier, et garantissent ses particularités.

156. Le dernier auteur retenu, possède la vision la plus globale et approfondie sur la notion de statut pour des fonctions politiques, qu'il traite dans une série d'articles doctrinaux. Le

³⁷² *Ibidem.* p.340.

³⁷³ *loc.cit.*

professeur Arnaud Haquet pose une définition claire du statut en mentionnant que : « *Le regroupement de l'ensemble des garanties accordées aux élus et des devoirs qui leur incombent est nécessaire pour constituer un statut. C'est une question de définition. Un statut, désigne sur le fond, l'ensemble des règles qui leur sont applicables et, sur la forme, le texte qui les codifie* »³⁷⁴. Le professeur distingue ici deux composantes cumulatives du statut : l'aspect matériel et formel. Dans cette première approche, ce dernier évoque l'aspect matériel dans son attribut le plus simple, comme un ensemble de règles, sans les qualifier davantage. Il faut ensuite s'intéresser aux diverses qualifications que l'auteur peut donner à cette matérialité. Tout d'abord, le professeur la qualifie négativement, en précisant que ce n'est pas « *un simple catalogue de revendications destinées à satisfaire le maximum d'élus*³⁷⁵ », ni « *un catalogue désordonné*³⁷⁶ ». Cette indication paraît fondamentale, dans la mesure où il transparaît que les règles doivent être qualifiées selon leur nature, mais également selon leur objectif. La typologie classique des « *droits et obligations* »³⁷⁷ comme contenu du statut est ensuite consacrée. Mais un élément intéressant est introduit, celui de l'équilibre³⁷⁸ de ces droits et devoirs, afin que le statut permette d'exercer les fonctions de manière optimale. Cette notion d'équilibre nous pousse à réfléchir sur la manière d'organiser les différents éléments du statut, mais également à justifier leur existence, leur modification (dans le sens d'une amélioration) ou encore leur suppression. En effet, un statut trop libéral pourrait être considéré comme une protection superflue constituée de privilèges, alors qu'un statut trop restrictif ne permettrait pas un exercice efficient des fonctions. Ces deux hypothèses entraîneraient alors une dénaturation des fonctions encadrées. Une précision est de plus apportée sur le périmètre de ces droits et obligations. Ils pourraient s'étendre de l'accès aux fonctions électives, tout en encadrant le déroulé du mandat et les compétences de l' élu. Mais

³⁷⁴ HAQUET, Arnaud. Les conditions de création d'un statut de l' élu local [en ligne]. *La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 23/12/2013, n°52, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lexis360.fr>.

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ *Ibidem*.

³⁷⁷ HAQUET Arnaud. La reconnaissance et le renforcement des droits des élus [en ligne]. *AJDA*, 2020, [consulté le 24/06/2022], p.569. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

³⁷⁸ HAQUET, Arnaud. Le statut de l' élu local en filigrane. *AJDA*, 2015, [consulté le 24/06/2022]. p.1210. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

c'est également sur l'aspect formel du statut, que l'apport de M.Haquet est majeur. Effectivement, à plusieurs reprises, le regroupement au sein d'un texte unique est évoqué. Il est indiqué que « *l'article premier de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 annonçait que des « lois détermineraient (...) le statut des élus », mais il n'a jamais été adopté formellement* » ou encore que « *la loi du 31 mars contribue, en second lieu, à la formalisation du statut*³⁷⁹ ». Cette vision formelle du professeur appelle à formuler deux remarques. Cette idée de regroupement, sous-entend, par déduction, que les droits et obligations des élus, sont contenues dans des différents textes, qui ne permettent pas une lecture claire et unifiée de ces derniers. Le second point se traduit par le fait que le regroupement de ces éléments n'est pas conditionné par le fait que le texte se nomme « *statut de l'élu* ». En effet, les deux normes évoquées ne portent pas cette appellation. Il se pourrait donc que l'on se trouve en présence d'un statut de l'élu sans que ce dernier ne soit clairement mentionné, mais existant seulement par simple regroupement du contenu au sein d'un texte unique. Cependant, l'aspect le plus novateur de la définition du professeur Haquet, par rapport aux éléments détaillés par les auteurs précédents, tient dans l'analyse de l'objet du statut. « *La troisième question, qui est la plus redoutable, pour la définition d'un « véritable statut de l'élu », porte sur les concepts respectifs de « statut et d'élu ». Un statut n'est pas seulement un ensemble de droits et d'obligations. Il n'a de raison d'être que par rapport aux missions des membres qui forment sa communauté ». (...) En outre, il ne peut y avoir de statut dès lors que la notion d'élu n'est pas définie. Un statut doit définir ses destinataires*³⁸⁰ ». On comprend aisément qu'un statut doit encadrer et garantir le plus fidèlement possible la définition que l'on va donner à son objet. Cette définition, devant être précise, va permettre de déterminer le contenu du statut, mais également sa forme, suivant que l'objet relève par exemple du domaine du droit constitutionnel ou du droit administratif. L'objet et ses caractéristiques vont ainsi se poser comme une des justifications à l'existence de certaines règles juridiques. Toutefois, une autre alternative est acceptée si une définition précise de l'objet n'est pas construite par le statut. Il faut que le statut édicte « *suffisamment de critères pour déterminer la nature et l'objet des*

³⁷⁹ HAQUET, Arnaud. Le statut de l'élu local en filigrane. *op.cit.*

³⁸⁰ *Ibidem.*

*fonctions exercées par ses destinataires*³⁸¹ ». Le statut aurait ainsi une « *valeur fonctionnelle* » au sens où il devrait s'adapter aux fonctions qu'il encadre. *In fine*, afin de conclure sa démonstration, M.Haquet essaie d'apporter des précisions sur l'utilité d'un statut. Outre les qualités intrinsèques du statut que nous venons d'exposer, qui sont de regrouper au sein d'un texte des règles juridiques en fonction d'éléments prédéterminés relatifs à l'objet, ce dernier possède d'autres intérêts. Deux raisons majeures peuvent être évoquées. Premièrement, le statut apporterait une légitimité à la fonction qu'il encadre. Il serait légitime car il apporterait une connaissance claire et compréhensible de son contenu aux élus eux-mêmes, mais également aux citoyens. L'analyse du contenu des droits et obligations permettrait également d'apporter une réponse, une justification, aux critiques mentionnant que les élus profitent d'avantages injustifiés. Cette pensée est intéressante dans la mesure où le contexte de crise de la démocratie représentative a pris de l'ampleur ces dernières années.

³⁸¹ *Ibidem*.

Section 2 - Une convergence des éléments de définition du statut

157. Les éléments de définition, réunis au sein de la première section, permettent de dégager des points de convergence, aboutissant à une possible construction d'une définition propre du statut **(I)**. Cette définition repose notamment sur des éléments matériels et formels, qui peuvent être complétés par des éléments chronologiques, ou traitants précisément de l'objet encadré par le statut. La définition proposée peut toutefois être analysée sous un prisme particulier, qui est celui de l'approche téléologique du statut **(II)**. Cette approche comporte une utilité quant à la compréhension de la nécessité et des enjeux du recours à la technique statutaire pour les parlementaires. *In fine*, afin de produire une réflexion complète sur le « *statut* », il est indispensable de s'interroger sur sa nature et notamment d'essayer de déterminer s'il s'agit, par exemple, d'un concept juridique **(III)**.

I - Rapprochement et construction des éléments de définition

158. L'analyse des définitions doctrinales permet d'affirmer que le statut est composé de deux pans complémentaires composant la définition complète du statut : l'aspect matériel **(A)** et l'aspect formel **(B)** du statut.

A) Définition juridique matérielle

159. Une première définition matérielle laisse transparaître que le statut est composé de règles juridiques, pouvant être qualifiées de droits et obligations, destinées à garantir les différents éléments de l'objet qu'elles encadrent **(1)**. Cependant, afin que cette première définition soit complète, des critères chronologiques et détaillant l'objet du statut, peuvent être traités **(2)**.

1) Définition matérielle initiale

160. Matériellement : Le statut est un régime juridique particulier, exorbitant sur certains points du droit commun, énonçant des règles juridiques pour une catégorie déterminées de personnes ou certaines fonctions. Ces règles juridiques peuvent être qualifiées de droits, d'obligations ou encore de privilèges ou protections. Il n'y a pas de consensus au sein de la doctrine quant à l'appellation des règles composant le statut. En effet, Julian Lafferriere utilise le terme de privilèges alors que d'autres auteurs emploient des termes plus modérés, tels que droits et obligations, ou encore droits et devoirs. Les appellations modérées semblent être plus adaptées à la finalité d'un statut. En effet, les droits et devoirs (ou obligations) font référence à un équilibre des règles statutaires, permettant ainsi de trouver une justification au statut, alors que le terme de « *privilèges* » fait référence à une absence de contrepartie, pouvant ainsi remettre en cause la nécessité ou le bien-fondé du statut. Il est également difficile à ce stade de la recherche de déterminer les champs au sein desquels les règles statutaires interviennent. En effet, le statut des fonctionnaires français permet d'observer qu'il existe des dispositions traitant de la rémunération, des prestations sociales, du cadre d'emploi ou encore de la déontologie. Pour les parlementaires, la doctrine fait référence à des dispositions financières, des dispositions déontologiques ou encore des dispositions pénales, et les auteurs n'hésitent pas à réduire la dénomination du statut au champ de certaines règles, en employant des expressions telles que statut financier, statut déontologique ou encore statut pénal. Ces citations préliminaires ne permettent pas à ce stade d'établir une catégorisation précise et fixe.

2) Définitions complémentaires à la définition matérielle

161. Deux définitions, une basée sur l'objet du statut, et une autre axée sur un critère chronologique, complètent cette définition matérielle.

162. Le critère déterminant de la première définition est l'objet du statut, qui est encadré par ce dernier. Celui-ci doit faire l'objet d'une définition précise, ou bien le statut doit édicter suffisamment de critères permettant de l'identifier. Parmi ces critères ou ces éléments de

définition, les fonctions occupées par le destinataire du statut, ainsi que sa nature, doivent être mises en exergue. Les règles juridiques du statut devront être adaptées et équilibrées quant aux fonctions dévolues. Les fonctions peuvent être également mises en perspective par rapport à leurs mutations ou à l'univers institutionnel dans lequel elles sont exercées. Pour les parlementaires, deux pans d'éléments peuvent être retenus : des éléments institutionnels et des composantes évoquant le contexte au sein duquel les parlementaires évoluent. Ce raisonnement appelle la formulation de deux remarques importantes. Dans un premier temps, les éléments permettant de définir l'objet du statut font partie intégrante du statut. Ils permettent en effet de déterminer quelles règles devront être présentes au sein de ce dernier afin de garantir ces éléments, mais sont également des éléments composant le statut. Dans un second temps, ces éléments de définition représentent également des éléments de justification du recours à la technique statutaire, et constituent un élément de rapprochement avec la définition téléologique du statut.

163. La définition chronologique, quant à elle, permet de fixer des bornes temporelles concernant les règles applicables aux parlementaires. Le statut doit être composé des règles permettant l'accès à la fonction, des règles encadrant l'exercice de la fonction, et enfin des dispositions réglemant la fin de l'occupation de la fonction pouvant se prolonger au-delà de l'exercice de la fonction. Cette définition est fondamentale dans la mesure où elle permet de concevoir un contenu exhaustif du statut, évitant ainsi d'omettre certaines dispositions. Pour les parlementaires (s'appliquant également pour les élus politiques en général), les règles composant le statut sont les règles qui sont liées au mandat parlementaire, ce qui permet ainsi de déterminer la borne chronologique suivante : le statut se compose tout d'abord des règles encadrant l'exercice du mandat (pendant le mandat), des règles liées à la fin de l'exercice du mandat, et enfin les règles qui après le processus électoral permettent d'accéder au mandat. Le statut, chronologiquement, est une entité assez vaste, toutefois les règles concernant le processus électoral ainsi que le contentieux électoral doivent être exclues de l'étude. Le présent schéma permet d'illustrer l'étendu chronologique du statut des parlementaires :

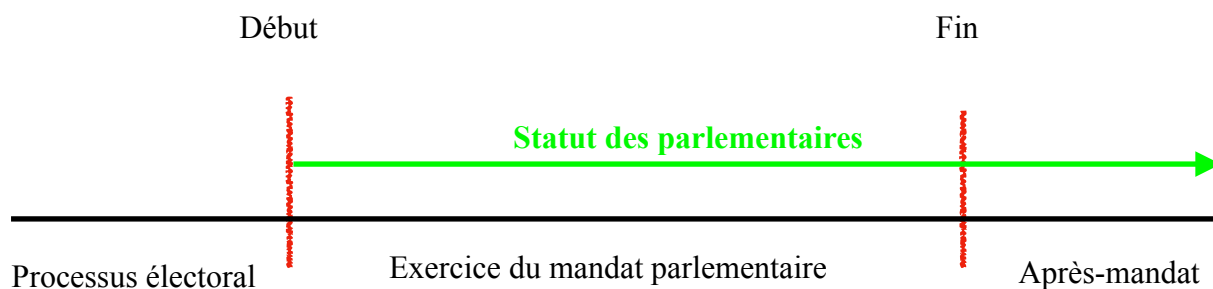


Schéma n°1 : Illustration des bornes temporelles du statut des parlementaires

B) Définition juridique formelle

164. Formellement : Le statut est un texte unique portant le nom de « *statut* » ou d'un texte unique complété par un nombre restreint de textes y portant application. Le statut formel ne peut pas être composé de nombreux textes juridiques qui ne forment pas un ensemble réduit et cohérent. L'aspect formel ne peut se limiter aux textes dans lesquels les règles statutaires sont contenues, mais doit permettre également d'analyser quels sont les acteurs qui produisent, révisent et appliquent ces textes. Pour les parlementaires, la conception formelle du statut renvoie à des notions telles que l'autorégulation, l'autonomie des assemblées ou encore certaines procédures de révisions complexes de la Constitution, des lois organiques, lois ordinaires ou encore règlements intérieurs des chambres. Le statut formel permet ainsi d'analyser des notions larges traitant des interactions entre les différents acteurs institutionnels, et les processus techniques d'élaboration des normes statutaires.

* * *

165. Ainsi, un « *véritable statut juridique* » doit être composé de ces deux éléments de définition. Des règles juridiques pouvant correspondre à la définition d'un statut matériel, mais ne remplissant les critères d'un statut formel, ne pourront pas être qualifiées de statut, ou seulement de statut incomplet ou partiel ou encore de régime juridique particulier.

II - Approche téléologique

166. Cette approche est la définition la plus importante et fondamentale parmi les définitions proposées, et justifie la problématique du travail de recherche. En effet, c'est au service de cette dernière que les autres définitions seront employées. Les définitions précitées permettent d'établir si un statut des parlementaires existe. L'approche téléologique permet, quant à elle, de déterminer pourquoi un statut des parlementaires doit exister. Par cette optique téléologique, il s'agit de comprendre quel est l'intérêt de l'existence ou de la mise en place d'un statut pour les parlementaires. Au regard de l'analyse de la littérature scientifique, trois buts peuvent être identifiés pour la mise en place d'un « *véritable statut des parlementaires* » :

- Garantir directement un exercice effectif du mandat et des fonctions qui y sont rattachées, avec pour objectif indirect de garantir la séparation des pouvoirs.
- Garantir la nature représentative du mandat parlementaire³⁸².
- Répondre aux problématiques contemporaines de la démocratie représentative : intelligibilité, confiance et représentativité.

III - Le concept de statut

167. Afin de proposer une définition claire et intelligible du statut, la méthodologie proposée par le Professeur Jean-Louis Bergel³⁸³ a été utilisée au cours de ce premier chapitre. Ainsi le professeur prescrit, pour une définition achevée d'un concept, d'observer la loi, ainsi que la jurisprudence. En effet, dans un premier temps, on peut observer assez fréquemment que « *la définition du concept figure dans une source du droit positif* »³⁸⁴. Cependant, nous avons pu relever que, malgré l'utilisation de la notion de statut, dans divers textes juridiques, pour différents acteurs tels que les parlementaires, les élus locaux ou certaines institutions, aucune définition exhaustive n'était proposée. En effet, des définitions terminologiques limitées, associant le statut aux « *droits et obligations* » le composant, n'apportent qu'une

³⁸² Ces deux premiers objectifs répondent à une nécessité de garantir les caractéristiques de l'objet encadré par le statut. Cette nécessité est commune à tous les statuts quelle que soit l'entité qu'ils encadrent.

³⁸³ BERGEL, Jean-Louis. *Théorie générale du droit*. 5e éd. Paris : Dalloz, 2012. p.228.

³⁸⁴ *Ibidem*. p.229.

vision restreinte de ce dernier. Les définitions réelles déterminant substantiellement « *les éléments (...) et attributs du concept envisagé* »³⁸⁵ ne sont clairement illustrées que par l'emploi d'éléments tels qu' « *exercice de la fonction* » ou « *exercice du mandat* ». En substitution de cette carence, il revient au juge, en raison de son pouvoir d'interprétation³⁸⁶ d'apporter des éléments de définition lorsque le concept est utilisé durant un litige. Une nouvelle fois, l'analyse des différentes sources jurisprudentielles n'a pu apporter de satisfaction, quant à la définition du statut. *In fine*, le juge peut s'appuyer sur la doctrine, qui « *explique le droit positif* », fait « *oeuvre de synthèse* » et « *est force de proposition* ». C'est également en utilisant de nombreuses sources doctrinales, que nous avons tenté de dégager une définition du statut. « *La définition d'un concept juridique doit en décrire la substance et en révéler les critères distinctifs. Ainsi, elle doit identifier les éléments constitutifs du concept envisagé et caractériser les relations qui les unissent* »³⁸⁷. C'est en gardant cette prescription en mémoire, que nous avons synthétisé et construit la définition du concept de statut. Ainsi, deux critères cumulatifs ont été retenus afin que le concept de statut puisse être apprécié. Il faut un aspect matériel cumulé à un aspect formel. Ces deux aspects ont été suffisamment détaillés afin que le concept de statut puisse être distingué d'autres concepts comme celui de régime juridique par exemple. Cette définition conceptuelle a été complétée par une approche téléologique permettant de comprendre la raison d'être de ce concept pour les parlementaires.

* * *

168. Les carences des textes juridiques, ainsi que le manque de consensus de la littérature scientifique à l'égard de la notion de statut de l'élu ou plus précisément de statut pour les parlementaires, ont nécessité l'établissement d'un travail de définition de la notion de statut appliquée aux parlementaires. L'établissement d'une définition du statut des parlementaires répond à plusieurs objectifs. Cette démarche de construction d'une définition s'inscrit, *in fine*,

³⁸⁵ *Ibidem.* p.231.

³⁸⁶ *Ibidem.* p.230.

³⁸⁷ *loc.cit.*

dans un raisonnement de type déductif, consistant en la construction d'une idée générale, afin de conclure à des constatations et propositions particulières.

Initialement, au sein de la section première du chapitre, le raisonnement fût du type inductif. Il s'agissait, en effet, de relever et d'analyser plusieurs définitions proposées au sein de différents champs du droit (droit privé, droit public etc...), afin de pouvoir établir une définition du statut en général, et des parlementaires en particulier.

La notion de statut semble être développée au sein de plusieurs pans du droit privé, et encadre ainsi différents objets. Trois premières caractéristiques sont présentes dans les définitions de droit privé : l'objet du statut, le statut formel et le statut matériel. Il est ainsi intéressant de comparer ces définitions avec un champ du droit se rapprochant davantage de notre domaine de recherche : le droit public.

Les résultats de la recherche de la notion de statut en droit public sont contrastés. En effet, la notion de statut est tout d'abord consacrée en droit de la fonction publique, et notamment dans le cas d'étude français pour lequel la fonction publique est encadrée par une traditionnelle conception statutaire. En droit parlementaire et constitutionnel cette tradition statutaire n'est pas réellement présente. Tout d'abord, il est aisé de constater l'absence de la notion de statut dans les textes juridiques encadrant les parlementaires. Le statut des députés européens a pu toutefois apporter des éléments de réponse quant à la définition d'un statut pour ces derniers. Cependant, afin de produire un travail de doctorat exhaustif, les recherches ont ainsi dû se porter sur les définitions proposées par la doctrine. Dans ce domaine, la recherche s'est axée en deux temps, respectant l'esprit de cette thèse de doctorat mêlant recherche théorique et consécration et application des notions par les parlements et les autres acteurs parlementaires. Théoriquement, et dans un premier temps, la notion de statut appliquée aux parlementaires était absente dans la littérature du XIXème siècle et de la première moitié du XXème siècle. L'un des premiers chercheurs significatif a avoir mis en évidence cette notion de statut pour les parlementaires est Laffèriere. Cette mise en avant a été consolidée par la doctrine contemporaine qui a analysé deux statuts en particulier : le statut des parlementaires et le statut de l' élu. Premièrement la doctrine du droit public a confirmé les éléments de composition qui avait été mis en exergue au sein des paragraphes consacrés au droit privé. Ces éléments sont notamment l'objet du statut (mandat et fonctions

parlementaires), le caractère formel du statut et enfin l'aspect matériel de ce dernier. La doctrine portant sur le domaine politique a mis également en avant un aspect téléologique du statut adapté à la situation des élus. Les chercheurs ont plus particulièrement détaillé des objectifs protégeant les fonctions dévolues aux parlementaires ainsi que leur mandat représentatif, mais également des problématiques contemporaines telles que la crise de confiance ou encore la professionnalisation des élus. La recherche de la notion de statut de l'élu et plus particulièrement au sein des sites institutionnels des parlementaires ou des organisations traitant des chambres parlementaires a été particulièrement difficile. En effet, le terme de « *statut* » est utilisé de manière très modérée par les acteurs parlementaires. Lorsque ce dernier est employé, aucune définition exhaustive n'est apportée. Une exception est particulièrement notable pour les rapports d'information des chambres parlementaires, et notamment des assemblées parlementaires françaises. Traitant majoritairement du statut de l'élu, ces rapports reprennent les caractéristiques mises en lumière précédemment. Ces rapports citent notamment de l'aspect formel et matériel. Ils analysent également les problématiques contemporaines précitées telles que la crise de confiance et la professionnalisation.

Globalement, il a été observé que, l'idée principale du recours à la technique statutaire était la nécessaire justification de l'utilisation de cette technique. Plusieurs définitions proposaient une optique téléologique, mentionnant que le recours à la technique statutaire était justifié par l'objet encadré, et notamment pour les fonctionnaires, ou pour les fonctions politiques, par la place occupée par l'objet au sein du système institutionnel, et plus largement au sein de la société. Les définitions s'attachaient ensuite aux critères d'existence du statut. Deux critères ont ainsi été mis en exergue. Le statut, pour exister, doit comprendre une partie matérielle et une partie formelle. Ces éléments de définition proposés par les auteurs retenus ont permis de construire une définition personnelle du statut, basée sur les éléments pertinents cités au sein de ces définitions. Il était, tout d'abord, raisonnable de reprendre, et d'étayer les éléments portant sur l'existence du statut. Ils sont au nombre de deux : la matérialité du statut ainsi que la formalité du statut. Ces éléments permettront, au sein de la thèse de doctorat, de répondre à l'hypothèse de recherche portant sur l'existence d'un statut des parlementaires au sein des cas d'étude retenus. Ensuite, il était fondamental de mettre en lumière l'aspect

téléologique du statut, afin de justifier le recours à la technique statutaire pour les parlementaires. Cet aspect répond doit permettre de répondre à la question du « *pourquoi ?* » établir un statut des parlementaires. Plusieurs éléments de justification ont été relevés. Le statut des parlementaires permettrait, dans sa globalité, un bon fonctionnement de la démocratie représentative. Ce bon fonctionnement peut se diviser en deux pans complémentaires. Tout d'abord, le statut permettrait d'assurer un bon fonctionnement technique de la démocratie représentative, reposant sur des dispositions garantissant le caractère représentatif du mandat, mais permettant également aux parlementaires d'assurer pleinement les missions attachées au mandat. En réalité, ces deux éléments composent les pièces principales de la définition du parlementaire au sein des cas d'étude retenus. Le parlementaire est un représentant exerçant des missions/fonctions particulières. Ainsi, le statut des parlementaires serait consubstantiel à l'existence de la démocratie représentative. En effet, le parlementaire, étant l'un des principaux représentants au sein du système des systèmes représentatifs (la qualité de représentant est parfois partagée avec le chef de l'Etat, tel que cela est le cas en France par exemple), doit pouvoir conserver cette qualité de représentant, et exercer les missions rattachées à cette qualité, au risque d'être un représentant n'en ayant que la qualité et dénué de tout pouvoir. La seconde justification repose, quant à elle, sur un bon fonctionnement de la démocratie représentative à l'égard des citoyens. Les thèmes de la crise de confiance et du déficit de représentativité évoqués, semblent remettre en question l'absolue légitimité conférée par l'élection et la qualité de représentant du parlementaire. Un représentant pouvant exercer pleinement ses fonctions ne semble pas être l'élément exclusif du bon fonctionnement de la démocratie représentative. D'autres éléments affectant le bon fonctionnement, voire l'existence même de la démocratie représentative, entrent désormais en ligne de compte.

Les éléments analysés permettent d'affirmer qu'il existe des éléments de convergence pour établir une définition du « *statut* », mais il n'existe pas une définition unique du statut des parlementaires. Ainsi, le travail de recherche entrepris doit conduire à établir une définition à partir des éléments de convergence précités.

Les différentes définitions ont été établies à l'aide de critères de convergence relevés au sein des ouvrages mentionnés au sein de la section 1, et permettent d'affirmer que le statut

relève de la catégorie des concepts juridiques. Les définitions construites pour le statut des parlementaires relèvent de deux optiques complémentaires. La première vision permet de déterminer ce que doit être un statut pour les parlementaires. Cette vision a nécessité la construction d'une définition matérielle et d'une définition formelle du statut des parlementaires. La définition matérielle a nécessité des précisions importantes afin de comprendre la composition du statut. Pour rappel, le statut matériel est composé de règles juridiques pouvant être qualifiées de manière consensuelle de droits et obligations. En complément de ces règles juridiques, des dispositions statutaires doivent définir l'objet du statut, c'est-à-dire notamment sa nature et les fonctions qui lui sont dévolues par exemple. Enfin, des précisions temporelles ont été émises afin d'exclure certaines règles juridiques de la composition du statut. La seconde vision mise en exergue est un élément fondamental de cette thèse de doctorat. En effet, comme il a été précisé au sein de la section 2, les définitions matérielles et formelles sont mises à la disposition de cette dernière. Il s'agissait de déterminer les raisons pour lesquelles un statut des parlementaires devait exister. Trois principales justifications ont été mises en lumière : garantir l'objet du statut, c'est-à-dire sa nature (mandat représentatif) et les fonctions qui lui sont dévolues (fonctions parlementaires), et la prise en considération des problématiques contemporaines (crises de confiance, représentativité, professionnalisation...).

Le travail de définition du statut entrepris permet également de répondre aux hypothèses de recherche émises au sein de l'introduction et plus particulièrement de vérifier l'hypothèse de recherche n°1 et les deux sous-hypothèses rattachées à cette dernière. Au regard de l'optique téléologique des définitions recueillies et de la définition construite, le statut semble en effet être un élément indispensable au bon fonctionnement du système représentatif. Les parlementaires objets du statut ne seraient qu'une courroie de transmission, un catalyseur, afin d'atteindre des objectifs supérieurs institutionnels (séparation des pouvoirs, mandat représentatif) ou de démocratie représentative (intelligibilité des règles encadrant les parlementaires, crise de confiance, etc...). Les missions attachées à l'exercice du mandat, la place du parlement au sein des institutions des cas d'étude, ainsi que des préoccupations liées au bon fonctionnement de la démocratie représentative seraient les principales préoccupations devant être traitées et garanties par le statut.

La définition globale du statut des parlementaires s'inscrit pleinement dans la construction d'un raisonnement déductif. Grâce à ces éléments composant une idée globale, il conviendra de vérifier avec des éléments particuliers si le statut existe (« *comment ?* ») et si le recours à ce dernier est justifié (« *pourquoi ?* »). Le Chapitre II de la Partie I permettra d'observer si les éléments cités au sein de la définition établie justifient réellement le recours à la technique statutaire. Des justifications successives lors de l'analyse des dispositions statutaires au sein des cas d'étude retenus (Partie II) permettront également d'affirmer que le statut est un élément indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative. En effet, des dispositions dont l'utilité pourrait être remise en cause, pourraient déterminer un aspect cosmétique du statut, et ainsi porter atteinte à l'affirmation de son caractère indispensable.

Chapitre II- Justifications d'un statut des parlementaires

169. Les justifications d'un recours à la technique statutaire pour les parlementaires reposent sur les enjeux d'un tel recours. En effet, l'absence d'enjeux, ou des enjeux de faibles importances viendraient contredire le caractère indispensable d'un statut pour les parlementaires des cas d'étude retenus.

Les enjeux du statut des parlementaires peuvent être divisés en deux catégories. Il existe tout d'abord des enjeux relatifs aux systèmes institutionnels (**Section 1**). L'existence de ces enjeux institutionnels ainsi que leur garantie par le statut des parlementaires, permet le bon fonctionnement du système institutionnel, au travers notamment d'un exercice effectif du mandat ou encore dans les relations entre les différents pouvoirs publics. En complément de ces enjeux, il existe également des enjeux relatifs au bon fonctionnement de la démocratie représentative (**Section 2**). Ces enjeux sont aussi essentiels que les enjeux permettant le bon fonctionnement du système institutionnel. En effet, une démocratie représentative impactée trop fortement par une crise de confiance des citoyens envers leurs élus, ou encore par un déficit de représentativité exacerbé, ne peut avoir un fonctionnement optimal.

Section 1- Les objectifs institutionnels d'un statut des parlementaires

170. L'importance, et le caractère indispensable du recours à la technique, se traduisent par des enjeux institutionnels devant être garantis. Ces enjeux peuvent être catégorisés en deux pans, qui, de manière complémentaire, constituent une première justification à l'existence d'un statut des parlementaires. Tout d'abord, des éléments propres au mandat parlementaire doivent être garantis **(I)**. Cette garantie permettra notamment un bon exercice du mandat parlementaire et ainsi un bon fonctionnement du système institutionnel. Toutefois, des enjeux plus larges que les caractéristiques du mandat, sont présents, et sont rattachés plus globalement aux systèmes institutionnels des cas d'étude **(II)**. Certains peuvent être liés au mandat tels que la séparation des pouvoirs (en effet une garantie d'un exercice effectif du mandat permet de contribuer à garantir la séparation des pouvoirs), et d'autres sont liés au système tels que l'autonomie des assemblées ou encore l'intégration européenne.

I - Les caractéristiques propres au mandat parlementaire

171. Le mandat parlementaire, tel qu'il est consacré actuellement au sein des cas d'étude retenus, trouve son origine dans la théorie du régime représentatif **(A)**. Element de définition de l'objet encadré par le statut, le caractère représentatif du mandat est ainsi un élément fondamental dans l'étude du statut des parlementaires. La nature représentative du mandat est accompagnée par des missions et compétences rattachées à l'exercice de ce dernier **(B)**. Les missions, en tant que composantes du mandat, sont également un élément de définition de l'objet encadré par le statut. Ainsi, afin que le mandat soit effectif, les missions doivent être garanties par le statut.

A) Le caractère représentatif du mandat

172. Le mandat ou contrat de mandat sont des notions fréquemment utilisées en droit civil, plus précisément aux articles 1984 à 2010 du code civil français. Le mandat est un acte de

droit civil pouvant se définir comme un « *acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom*³⁸⁸ ». Cet acte représente donc une délégation consentie³⁸⁹ de certains pouvoirs du mandant, envers le mandataire.

Ces deux éléments, consistant en un consentement et une délégation de pouvoirs, sont complétés par diverses composantes attachées au contrat de mandat. Tout d'abord, les pouvoirs du mandataire sont strictement encadrés et limités. En effet, ce dernier peut seulement exercer les pouvoirs qui lui sont exclusivement délégués, au sein du mandat. Autrement dit, le protagoniste acceptant d'être mandataire « *ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté dans son mandat*³⁹⁰ ». Dans un second temps, le mandataire est tenu de respecter certaines obligations à la suite de l'acceptation du mandat. Il y a premièrement une obligation d'exécution sous peine de dommages-intérêts en cas d'inexécution³⁹¹. L'exécution des tâches par le mandataire, dans son déroulé, est elle-même régie par les dispositions du code civil. Le mandataire doit répondre « *des fautes qu'il commet dans sa gestion*³⁹² » et doit également « *rendre compte de sa gestion*³⁹³ ». Les obligations du mandataire sont donc exigeantes lorsque ce dernier est partie à un contrat de mandat. Toutefois, les obligations ne portent pas seulement sur le mandataire, mais également sur le mandant. La principale obligation du mandat réside dans le fait que ce dernier est tenu d'exécuter les engagements que le mandataire a conclus en son nom³⁹⁴.

Le contrat de mandat est donc enfermé dans des obligations réciproques que chacune des parties au contrat, le mandant et le mandataire, doivent respecter sous peine de sanctions. La théorie du mandat en droit public, et science politique, diffère de celle consacrée par le droit civil.

³⁸⁸ Art. 1984 code civil français.

³⁸⁹ Art. 1984 code civil français : « *Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire* ».

³⁹⁰ Art. 1989 code civil français.

³⁹¹ Art. 1991 code civil français : « *Le mandataire est tenu d'accomplir le mandat tant qu'il en demeure chargé, et répond des dommages-intérêts qui pourraient résulter de son inexécution* ».

³⁹² Art. 1992 code civil français.

³⁹³ Art. 1993 code civil français.

³⁹⁴ Art. 1998 code civil français.

173. La théorie du mandat politique est intimement liée à la souveraineté, et peut être de plus qualifiée de conséquence ou de résultante de la qualification attribuée à la souveraineté.

Intrinsèquement, la notion de souveraineté peut être définie au travers de deux visions au regard des théories d'Hauriou³⁹⁵ : une optique politique et une optique juridique. Politiquement, la souveraineté « *consiste dans l'idée fondamentale du Pouvoir de l'Etat, qui est affranchi de toute espèce de subordination vis-à-vis de n'importe quel autre pouvoir*³⁹⁶ ». Cette idée d'indépendance absolue n'est pas seulement propre à Hauriou, mais est également théorisée par Jean Bodin, au sein des six livres de la République³⁹⁷, ou encore par Carré de Malberg. Juridiquement, la souveraineté « *consiste dans l'idée de la propriété des droits régaliens de gouvernement, qui peut se dédoubler en une jouissance et un exercice de ces droits*³⁹⁸ ». Cette définition juridique³⁹⁹ va permettre, en droit public interne, le fondement des deux théories de la souveraineté : la souveraineté populaire et la souveraineté nationale. Il est, de prime abord, important de préciser le contexte de ces réflexions sur l'appartenance de la souveraineté. Les premières réflexions sur cette notion se sont produites dans un contexte de profonde mutation institutionnelle, notamment lors de la Révolution française du XVIIIème siècle. En effet, sous l'Ancien régime aucune réflexion n'était possible quant à l'attribution de la souveraineté, notamment en vertu de la monarchie absolue de droit divin⁴⁰⁰. En effet, le théoricien Carré de Malberg met en exergue cette impossibilité d'interrogation, le questionnement étant annihilé par la place prédominante du Roi au sein des institutions françaises : « *Dans le dernier état de l'ancien droit public, la royauté française se fondait et jusqu'à la Révolution elle est demeurée fondée sur la conception théocratique du droit divin, conception qui prenait sa source dans ce principe que toute puissance vient de Dieu. La*

³⁹⁵ HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de droit constitutionnel. op.cit.* p.16.

³⁹⁶ *loc.cit.*

³⁹⁷ CHEVALLIER, Jean-Jacques. *op.cit.* p.34-43. Ouvrage au sein duquel Bodin produit, pour la première fois, une véritable théorie générale de la souveraineté.

³⁹⁸ *Ibidem.* p.17.

³⁹⁹ Il existe un consensus scientifique large quant à la détermination des éléments de composition de la souveraineté. Il est également possible de citer les écrits de Duguit au sein desquels il précise que la souveraineté est définie par trois éléments : « *un pouvoir de vouloir, un pouvoir de commander, un pouvoir de commander indépendant* » In DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat, les libertés publiques, l'organisation politique de la France. op.cit.* p.81-82.

⁴⁰⁰ CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel. op.cit.* p.77.

monarchie de droit divin procédait de cette idée que Dieu avait désigné et prédestiné une famille pour exercer héréditairement (...) la puissance souveraine sur le peuple français. Dans cette conception, la question du pouvoir constituant (...) ne pouvait même pas se poser : car le roi de France ne tenait pas son pouvoir d'aucune Constitution humaine ; il était censé le tenir directement de l'institution divine (...)»⁴⁰¹.

Les penseurs contemporains de l'époque de la Révolution française s'interrogent sur l'origine du pouvoir, et notamment sur l'appartenance de la souveraineté. Ainsi, deux théories ont été consacrées par les écrits de la fin du XVIII^{ème} siècle : la souveraineté populaire et la souveraineté nationale. La souveraineté populaire a été consacrée principalement par Jean-Jacques Rousseau⁴⁰², qui en a été son plus fidèle apôtre lors de la rédaction de son ouvrage intitulé « *Du contrat social*⁴⁰³ ». Dans un premier temps, et venant confirmer ce qui a été écrit précédemment, Rousseau réfute l'idée de tout fondement divin comme origine de la souveraineté, en contradiction avec les thèses soutenues par Jean Bodin⁴⁰⁴. En complément de cette réfutation concernant la conception de la souveraineté provenant de l'Ancien régime, l'idée centrale de Rousseau repose sur la notion de Contrat social. Selon ce dernier, l'Etat moderne, tel qu'il est connu depuis plusieurs siècles, résulte de la conclusion entre les hommes d'un contrat social ayant pour objectif de « *Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant*⁴⁰⁵ ». En plus de la formation d'une société et d'un état garantissant la protection aux individus, le contrat social a pour conséquence de soumettre ces derniers à une autorité politique, et notamment à la volonté générale au travers de la loi, « *le peuple soumis*

⁴⁰¹ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français. op.cit.* p.150.

⁴⁰² Carré de Malberg précise toutefois que Rousseau n'est pas le premier penseur à avoir théorisé la souveraineté populaire. En effet, Carré de Malberg précise que la souveraineté trouvant sa source dans le peuple avait été consacrée auparavant par des théologiens du Moyen-Âge, au XVI^{ème} siècle par le Monarchomaques tels que Hobbes et Locke : CARRÉ DE MALBERG, *ibid*, p.153.

⁴⁰³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou Principes du droit politique et autres écrits autour du Contrat social. op.cit.*

⁴⁰⁴ *Ibidem.* p.13.

⁴⁰⁵ *Ibidem.* p.79.

aux lois⁴⁰⁶ », et la « *volonté générale peut seule diriger les forces de l'Etat selon la fin de son institution qui est le bien commun*⁴⁰⁷ ». Selon Rousseau, la souveraineté réside ainsi dans la volonté générale à laquelle le peuple est soumis, dans un objectif d'intérêt général⁴⁰⁸. Toutefois, l'auteur précise un élément fondamental : le peuple est soumis aux lois, mais il doit également en être l'auteur⁴⁰⁹. Ainsi, le souverain est composé seulement « *des particuliers qui le composent*⁴¹⁰ », et la souveraineté est divisée, répartie entre tous les individus du peuple, qui composent le souverain, et qui en détiennent la souveraineté. Cette division de la souveraineté est résumée par un raisonnement mathématique : « *Supposons que l'Etat soit composé de dix mille citoyens (...). Ainsi le souverain est au sujet comme dix mille est à un : c'est-à-dire que chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la dix-millième partie de l'autorité souveraine, quoiqu'il lui soit soumis tout entier*⁴¹¹ ». La théorie défendue par Rousseau, et consistant à un émiettement de la souveraineté, porte le nom de souveraineté populaire. En opposition à la conception précitée, la souveraineté nationale envisage une répartition totalement différente de la souveraineté. La souveraineté nationale a été une théorie consacrée également durant la deuxième moitié du XVIIIème siècle, notamment par Madison et l'Abbés Sièyes⁴¹². La souveraineté nationale prend un contre-pied important par rapport à la souveraineté populaire, consacrant une concentration de la souveraineté au sein de la nation. Deux textes juridiques français permettent d'illustrer cette concentration. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen⁴¹³ précise que : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation : nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément* ». Cette conception de la souveraineté est consacrée

⁴⁰⁶ *Ibidem.* p.104.

⁴⁰⁷ *Ibidem.* p.89.

⁴⁰⁸ *Ibidem.* p.169 : « *Mieux l'Etat est constitué, plus les affaires publiques l'emportent sur les privées dans l'esprit des citoyens* ».

⁴⁰⁹ *Ibidem.* p.104.

⁴¹⁰ *Ibidem.* p.83.

⁴¹¹ *Ibidem.* p.128.

⁴¹² MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif.* op.cit. p.20.

⁴¹³ Cité In ESMEIN, Adhémar. *Elements de droit constitutionnel français et comparé.* op.cit. p.166.

rapidement au sein de la Constitution française de 1791⁴¹⁴, notamment en son titre III article 1er : « *La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice* ». La souveraineté nationale repose ainsi sur deux critères fondamentaux. Le premier réside dans le fait que cette dernière est indivisible, et qu'ainsi, contrairement à la souveraineté populaire, elle ne peut être répartie entre des entités distinctes comme des individus, mais seulement au sein d'une entité unique telle que la nation. De plus, la souveraineté nationale est inaliénable, elle ne peut ainsi être exercée seulement après une délégation, l'entité l'exerçant n'en ayant pas la propriété qui reste l'attribut de la nation. Contrairement au peuple, dont une définition a été établie par Rousseau, la nation est une entité complexe⁴¹⁵, qui est difficilement reconnaissable. Plusieurs caractéristiques peuvent être mises en exergue afin de comprendre la nature ainsi que la composition de la nation. Dans un premier temps, des éléments « *secondaires* » peuvent être mobilisés⁴¹⁶ : « *la communauté d'autorité politique, de droit, de religion* ». Mais selon Duguit, d'autres critères sont davantage importants. Ces derniers résident dans la « *communauté de traditions, de besoins et d'aspirations* ». Ces termes vagues et énigmatiques traduisent en réalité une idée simple. Les hommes, dans la nation, cherchent en réalité à atteindre un but commun, une cohésion, et plus particulièrement à défendre l'intérêt de la nation⁴¹⁷.

174. La souveraineté nationale et la souveraineté populaire retiennent respectivement deux modalités différentes d'appartenance du pouvoir. Il convient désormais de comprendre, au sein des deux théories, comment le pouvoir peut être exercé.

175. La théorie de la souveraineté populaire consacre le principe selon lequel chaque individu possède une petite portion de la souveraineté. Ainsi, de manière logique, le pouvoir est exercé par le peuple. Toute forme de délégation de pouvoir, ou de représentation, semble

⁴¹⁴ Cité In HAURIOU, Maurice. *op.cit.* p.56.

⁴¹⁵ DUGUIT, Léon, *op.cit.* p.51-53. L'auteur qualifie les nations modernes de « *formations sociales d'une infinies complexité* ».

⁴¹⁶ *Ibidem.* p.52.

⁴¹⁷ CARRÉ DE MALBERG. Raymond. *op.cit.* p.171.

donc être exclue de l'exercice de ce dernier. Cette négation de la représentation est plébiscitée par Rousseau au sein de ses écrits. En effet, ce dernier réfute vigoureusement une possible représentation des citoyens : « *La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point, elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu*⁴¹⁸ ». Toutefois, le philosophe consent, pour des raisons pratiques, et exclusivement pratiques, que le peuple ne peut exercer lui-même le pouvoir, notamment dans les Etats comportant une population numériquement importante, la réunion de tous les citoyens à des périodes fréquentes étant matériellement irréalisable. En effet, le pouvoir exercé directement par l'entière du peuple ne serait possible seulement dans un micro-état, et serait utopique pour un état de taille classique. Ainsi, la « *représentation* » n'est autorisée que pour pallier cette impossibilité matérielle. Elle est autorisée, mais strictement limitée car, « *les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle (...)* ⁴¹⁹ ». La représentation, matériellement nécessaire des citoyens, est ainsi soumise à une double condition. La première est celle du mandat impératif. Les représentants n'étant pas de réels représentants, mais des commissaires pour reprendre le qualificatif employé par l'auteur, ces derniers sont subordonnés à la volonté des individus, et aux injonctions des citoyens, notamment dans le sens de l'opinion à donner lors d'une délibération législative. Ce lien juridique fort entre les citoyens et leurs représentants reprend les codes du contrat de mandat en droit civil, où des obligations du mandataire (ici le représentant) envers le mandant (ici les citoyens), existent. De plus, il est nécessaire que la loi adoptée soit ratifiée par le peuple, ce qui constitue une vérification de la non-dénaturation de la volonté de ce dernier. De manière contemporaine, l'implication directe du peuple dans les affaires publiques ne se traduit plus par l'idée de sa réunion dans son intégralité en assemblée afin de délibérer sur les questions législatives. Son implication est désormais illustrée par l'emploi de mécanismes de démocratie directe tels que le référendum.

⁴¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *op.cit.* p.170.

⁴¹⁹ *loc.cit.*

Au sein du système de la souveraineté nationale, les citoyens ne peuvent exercer directement le pouvoir. L'organisation de l'exercice du pouvoir est alors une tâche complexe afin d'exprimer la volonté de la nation : « *Dans la doctrine de la souveraineté nationale, c'est la personne collective qui possède la souveraineté, et les citoyens pris individuellement n'en ont pas la plus petite parcelle ; ils n'ont donc aucun droit à participer à l'exercice de la souveraineté. La seule conséquence qui découle de la souveraineté nationale, c'est qu'il faut trouver le meilleur système pour dégager la volonté nationale*⁴²⁰ ». La nation étant une entité abstraite, ne pouvant ainsi exercer elle-même le pouvoir, le régime représentatif, avec pour principal attribut le mandat représentatif, a été instauré afin d'exercer ce dernier. Ce régime consiste dans le principe qu'un nombre réduit de représentants s'est vu déléguer ou concéder l'exercice de la souveraineté. Il est important de préciser de manière liminaire que les représentants ne sont pas titulaires du pouvoir en lui-même, mais seulement de son exercice. L'exercice du pouvoir s'effectue ainsi à travers la représentation politique. Duguit définit la représentation politique à l'aide de la formule suivante : « *les manifestations de volonté émanant de certains individus ou de certains groupes d'individus ont la même force et produisent les mêmes effets que si elles émanaient du corps des citoyens*⁴²¹ ». Deux conditions cumulatives semblent être requises afin que la représentation politique puisse être présente. Tout d'abord, l'exercice du pouvoir est exercé par un nombre restreint de protagonistes. De plus, il se produit une substitution dans l'expression de la volonté, supposant ainsi une certaine indépendance des représentants. L'exercice par un nombre restreint d'individus de la souveraineté nationale suppose une distinction entre gouvernants et gouvernés⁴²². Cette distinction repose premièrement sur une argumentation de Sièyes, précisant que tous les citoyens n'étaient pas aptes à gouverner en raison de leurs capacités, notamment intellectuelles. En complément de cette idéologie, une nécessité matérielle précitée oblige à ce qu'un nombre restreint d'individus accèdent au pouvoir de gouverner et de produire les textes législatifs. De plus, au sein de cette théorie, le régime représentatif est caractérisé par

⁴²⁰ DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel. op.cit.* p.436 cité In CARRÉ DE MALBERG. *op.cit.* p.178.

⁴²¹ DUGUIT, Léon. *op.cit.* p.649.

⁴²² DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat, les libertés publiques, l'organisation politique de la France. op.cit.* p.56.

l'indépendance des représentants à l'égard des représentés. Cette dernière trouve sa pérennité au sein du mandat représentatif. Carré de Malberg met en lumière de manière détaillée les liens juridiques entre les représentants et les représentés : « Or à première vue, il semble tout naturel d'admettre que le député, puisqu'il est l'élu des citoyens, tient aussi d'eux son pouvoir ; et par suite il paraît logique de faire reposer le régime représentatif sur une délégation de pouvoir entre s'opérant entre les électeurs et leurs élus. Et pourtant, cette théorie doit être absolument rejetée. (...). Ces objections proviennent de ce qu'on ne retrouve, dans le prétendu mandat législatif, aucun des éléments constitutifs, ni aucun des caractères spécifiques, du mandat ordinaire⁴²³ ». Par cette démonstration, l'auteur met en exergue des différences importantes avec le mandat ordinaire de droit civil⁴²⁴, et ainsi dans une certaine mesure, avec la théorie de la souveraineté populaire. La première distinction s'opère pour la représentation dans le mandat. En effet, le représentant ne représente pas ceux qui l'ont désigné (les électeurs de la circonscription), mais la nation dans son intégralité. Le représentant, contrairement au mandat impératif, est libre et indépendant dans la réalisation de sa mission, et ne peut ainsi recevoir de directives ou de finalités à atteindre dans l'exercice du mandat. En vertu de cette indépendance, le représentant n'est aucunement responsable devant les électeurs durant l'exercice de son mandat. La responsabilité n'est pas une responsabilité juridique, mais une responsabilité politique, qui s'exerce lors de la désignation des représentants. *In fine*, le mandat du représentant n'est pas révocable par les citoyens qui l'ont désigné, contrairement aux prérogatives que possèdent le mandant pour le contrat de mandat en droit civil. Ces principes théoriques de distinction et différenciation trouvent un écho pratique et illustratif au sein d'une lettre écrite par Edmund Burke en 1774 à Bristol afin de remercier ses électeurs : « Certainement, ce doit être un bonheur et un honneur pour un représentant de vivre dans l'union la plus intime, dans la plus étroite correspondance avec ses constituants. Mais son opinion formelle, son jugement réfléchi, sa conscience éclairée, il ne doit les sacrifier ni à vous, ni à aucun homme, ni à aucune classe. Des instructions impératives, des mandats confiés et auxquels le député est forcé d'obéir aveuglément par ses votes et ses discours, si contraires qu'ils soient à la conviction la plus claire de son jugement et de sa conscience, sont

⁴²³ CARRE DE MALBERG, Raymond. *op.cit.* p.212.

⁴²⁴ *Ibidem.* p.213-215

*des choses absolument inconnues aux lois de ce pays, et qui peuvent être imaginées que par une erreur fondamentale sur les règles de notre Constitution. Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentants des intérêts divers et hostiles, c'est l'Assemblée délibérante d'une nation n'ayant qu'un seul et même intérêt en vue, celui du pays*⁴²⁵ ».

176. Actuellement, « *la démocratie représentative est la forme la plus répandue de démocratie*⁴²⁶ », et ainsi « *toutes les constitutions libérales adoptent implicitement ou explicitement le mandat représentatif (...)*⁴²⁷ ». Les cas d'étude retenus pour ce travail de doctorat n'échappent pas à la forme représentative au sein de leurs systèmes institutionnels respectifs, avec pour chacun, des origines et des spécificités propres.

En France, le régime représentatif et le mandat représentatif ont pour origine la théorie de la souveraineté nationale, dans une optique révolutionnaire luttant contre l'absolutisme royal. En effet, dès les Etats généraux de 1789, la représentation est consacrée, et notamment l'indépendance des représentants dans l'exercice de leur mandat. On peut par exemple citer Necker qui mentionnait que : « *les cahiers qui ont été composés dans les diverses parties du royaume et dont vous êtes les dépositaires comprennent sans doute un grand nombre d'idées utiles (...) : vous choisirez, Messieurs, dans cette collection de souhaits et de plaintes que la condition humaine rend malheureusement inépuisable (...) les demandes les plus instantes et les plus pressantes*⁴²⁸ ». La Vème République, et le texte de la Constitution du 4 octobre 1958, présentent les caractéristiques du régime représentatif. L'article 3 de la Constitution consacre la souveraineté nationale, ainsi que le régime représentatif en mentionnant que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». L'article 27 consacre, quant à lui, la théorie du mandat représentatif, en proscrivant le mandat impératif : « *Tout mandat impératif est nul* ».

⁴²⁵ Cité In CHANTEBOUT, BERNARD. *op.cit.* p.85.

⁴²⁶ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.586.

⁴²⁷ BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel comparé: les institutions politiques des démocraties contemporaines. op.cit.* p.96.

⁴²⁸ Déclaration tenue par Necker, le 5 mai 1789, cité In GUERIN-BARGUES, Cécile. *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis). op.cit.* p.63.

En Suisse, le régime représentatif est également consacré par les dispositions constitutionnelles. La Constitution fédérale ne fait pas référence textuellement à la représentation, mais traite dans ses dispositions des organes représentatifs⁴²⁹. La Constitution précise, en son article 149, que l'Assemblée fédérale est « l'autorité suprême de la Confédération » montrant ainsi l'importance de la représentation. La représentation est également illustrée par le nombre restreint de personnes siégeant au sein du Conseil national (200 députés), et l'élection des députés au suffrage universel direct, constituant un mode de désignation pour la représentation. L'article 161 de la Constitution fédérale consacre, quant à lui, la théorie du mandat représentatif en interdisant formellement le mandat impératif. Il prescrit, en effet, que « *Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions. Ils rendent publics les liens qu'ils ont avec des groupes d'intérêts* ».

Le cas d'étude de l'Union européenne a eu une histoire particulière avec la notion de représentation. En effet, *ab initio*, les membres de l'Assemblée parlementaire européenne⁴³⁰ étaient des délégués des Parlements nationaux, désignés parmi les parlementaires élus et siégeant au sein de ces derniers⁴³¹. Ce n'est qu'à partir de l'année 1979, que les parlementaires européens ont été désignés directement par des élections⁴³², marquant ainsi le passage d'une intégration purement économique, à une intégration également politique. Actuellement, la qualification du régime de l'UE comme régime représentatif ne fait plus aucun doute. L'article 10 du traité sur l'Union européenne mentionne explicitement que « *Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* ». A l'alinéa 2 de ce même article, le Parlement européen est désigné comme organe représentatif, car les citoyens y « *sont directement représentés* ». Le cas d'étude de l'Union européenne est en ce sens très particulier, car il combine deux types de représentation : une représentation nationale en accordant un rôle aux parlements nationaux au sein des traités⁴³³, et une représentation au

⁴²⁹ L'expression n'est pas utilisée au sein de la lettre de la Constitution fédérale suisse. Elle est employée In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, PACTET. *op.cit.* p.117.

⁴³⁰ Dénomination originelle de l'Assemblée délibérative européenne. Ce n'est qu'à partir de 1962 que cette Assemblée a été appelée « *Parlement européen* ».

⁴³¹ BURBAN, Jean-Louis. *Le Parlement européen. op.cit.* p.9.

⁴³² MÉNY, Yves. La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen 1958-2008. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009. p.37.

⁴³³ Art. 12 du TUE.

niveau européen telle que précitée, sous l'égide du principe de subsidiarité⁴³⁴. La théorie du mandat représentatif est également consacrée au sein du statut des parlementaires européens. En effet, l'article 2 affirme que « *les députés sont libres et indépendants* ». En complément de cette première prescription, l'article 3 mentionne que « *Les députés votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif. Les accords relatifs aux modalités d'exercice du mandat sont nuls et non avenus* ». La combinaison de ces deux articles réaffirme la double indépendance des députés européens à l'égard de leurs électeurs et des intérêts privés. Toutefois, il est important de préciser que cette double indépendance est également complétée par une indépendance des députés européens à l'égard des Etats-membres desquels ils sont issus.

177. Il est important de préciser, dès à présent, que le système représentatif n'est pas synonyme d'exclusion des citoyens à une participation directe à la vie démocratique. Au sein du système purement représentatif, les citoyens participent de manière épisodique à la vie démocratique, au travers du processus de désignation des représentants, et plus particulièrement du processus de l'élection⁴³⁵. Les systèmes constatés au sein des cas d'étude sont des systèmes mixtes, consacrant la représentation, telle qu'énoncée au paragraphe précédent, mais consacrant également une participation directe des citoyens au procédé démocratique. Ces régimes sont alors qualifiés de régimes semi-représentatifs ou encore de démocratie semi-directe.

Cette participation directe peut être détectée en filigrane en France, avec la formulation ambiguë de l'article 3 de la Constitution mentionnant que « *la souveraineté nationale appartient au peuple* ». En vertu des théories explicitées précédemment la souveraineté nationale appartient à la nation, qui est une entité abstraite distincte du peuple. Cette formule, procédant à un mélange entre les deux théories, consacre un rôle direct du peuple dans la démocratie. Ce rôle direct est explicitement consacré par la mention de « *la voie du référendum* ». Le référendum se définit en effet comme un « *procédé de la démocratie*

⁴³⁴ Voir notamment : HAENEL, Hubert. Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité [en ligne]. Sénat, 21/11/2007, n°88, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r07-088/r07-0881.pdf>.

⁴³⁵ MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. op.cit. p.63 et s.

*semi-directe par lequel le peuple collabore à l'élaboration de la loi, qui ne devient parfaite qu'avec son consentement*⁴³⁶ ». La France peut donc être considérée comme un régime représentatif comportant des procédés de démocratie directe.

Le cas d'étude de la Suisse présente des similarités avec celui de la France, dans la mesure où le système représentatif est consacré, et l'existence de processus de démocratie directe est également constatée. Toutefois, le paradigme diffère, au point que le système suisse est qualifié principalement de démocratie directe⁴³⁷. Cette prépondérance de la démocratie directe en Suisse s'observe au sein des textes qui déterminent et encadrent le système institutionnel. En effet, l'article 149 de la Constitution fédérale précise que l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême, « *sous réserve des droits du peuple* ». Il est important de préciser que le titre IV de la Constitution fédérale traite du peuple et des cantons. Plus particulièrement, ce titre se trouve chronologiquement avant le titre traitant des autorités fédérales, et détaille en son chapitre 2 les nombreux outils de démocratie directe qui doivent être obligatoirement ou facultativement utilisés. Pour illustration, on peut par exemple citer les initiatives populaires tendant à la modification (totale ou partielle) de la Constitution, ou encore les référendums de type obligatoire ou facultatif. Ces dispositions constitutionnelles sont également complétées par des dispositions de nature législative, et notamment par la loi fédérale sur les droits politiques datant du 17 décembre 1976.

L'UE, quant à elle, ne présente pas d'éléments de démocratie directe similaires à ceux cités pour la France et la Suisse. En effet, ces éléments ne sont pas consacrés par les traités européens. Toutefois, l'article 10 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne précise que « *Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union* ». Ainsi, ce n'est pas des processus de démocratie directe qui sont mis en exergue, mais la notion de démocratie participative. Les outils de démocratie participative permettent aux citoyens de l'Union de communiquer leurs opinions, sur un sujet particulier, aux institutions de l'Union, et peuvent être ainsi qualifiés d'outils d'influence. Ils se différencient ainsi des outils de démocratie directe pour lesquels les citoyens sont appelés à se prononcer (ou peuvent prendre une

⁴³⁶ GUINCHARD, Serge, DEBARD, Thierry. *op.cit.* p.890.

⁴³⁷ Voir notamment : AUBERT, Jean-François. *L'Assemblée fédérale suisse : 1848-1998*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 1998. p.109 et s. ; KRIESI, Hanspeter. *Le système politique suisse*. Paris : Economica, 1995. p.80 et s.

initiative comme c'est le cas pour la Suisse). Au sein de l'UE, les mécanismes de démocratie participative sont au nombre de deux. L'article 11 paragraphe 4 du TU mentionne un droit d'initiative citoyenne auprès de la Commission européenne : « *Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités* ». Les articles 20 paragraphe 2 et l'article 24 paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pérennisent, quant à eux, un droit de pétition des citoyens européens auprès du Parlement européen, et pour reprendre plus précisément la lettre du traité « *Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen* ».

La mise en exergue de la participation des citoyens, en complément du processus de désignation des représentants, a un intérêt majeur pour le travail de doctorat portant sur le statut des parlementaires. En effet, il sera important de déterminer si les citoyens exercent une influence ou ont un réel pouvoir dans l'initiative et l'adoption des règles relatives au statut des parlementaires des cas d'étude retenus⁴³⁸.

178. En conclusion, et en vertu du principe du mandat représentatif, ce dernier doit être exercé de manière indépendante et dans une optique d'intérêt général. Les caractéristiques, ainsi que la définition du mandat représentatif, garantissent l'indépendance à l'égard des citoyens, car les représentants ne sont pas soumis à des instructions de leur part. Toutefois, l'indépendance doit être également garantie à l'égard des autres institutions (pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire), et des intérêts privés⁴³⁹ (qui sont étrangers à la quête de l'intérêt général), que ces derniers soient propres à des institutions ou personnes privées autres que le parlementaire, ou qu'ils émanent de la personne du parlementaire lui-même.

Un des principaux objectifs du statut des parlementaires est donc de garantir ce respect de l'indépendance et de l'intérêt général du mandat des membres des chambres législatives.

⁴³⁸ Cf Partie II, Chapitre 2, Section 2.

⁴³⁹ BUGE, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement. *op.cit.* p.120.

B) Les missions attachées à l'exercice du mandat parlementaire

179. « *Les parlementaires exercent des pouvoirs importants et leurs décisions ont des répercussions considérables sur la vie des institutions et de façon générale sur la vie du pays. (...). Le statut des parlementaires est destiné à les protéger et à protéger l'exercice de leur mandat*⁴⁴⁰ ». Cette citation fondamentale exprime explicitement l'un des objectifs capitaux du statut des parlementaires. En effet, en raison des compétences exercées par les parlementaires, leur statut doit avoir pour justification et objectif de garantir l'exercice du mandat parlementaire, et les missions qui y sont attachées. Ainsi, en protégeant la personne du parlementaire, c'est en réalité l'exercice du mandat qui est garanti. Cette garantie est composée de deux pans complémentaires⁴⁴¹. Le premier élément, évoqué de manière explicite par la citation précitée, est de protéger l'exercice du mandat. Cette protection est notamment traduite par l'idée que les parlementaires ne doivent pas être entravés dans l'exercice de leurs missions. Le second pan réside dans l'octroi aux parlementaires de moyens nécessaires à la réalisation optimale des pouvoirs qu'ils exercent. En l'absence de ces moyens, les missions parlementaires seraient effectives en théorie, mais pas en pratique.

Il est ainsi important de détailler les pouvoirs accordés aux parlementaires afin de comprendre plus précisément un des objectifs du statut des parlementaires.

180. Une remarque liminaire est nécessaire à l'exhaustivité de la recherche, avant le détail des pouvoirs accordés aux parlements. Dans le cadre du comparatisme, deux phénomènes contraires peuvent être observés entre les cas d'étude retenus. Un premier phénomène consiste en la circonscription des prérogatives et de la place accordée au Parlement au sein du système institutionnel. Ce processus est propre à la France, et réside notamment dans le parlementarisme rationalisé⁴⁴² présent dans la Vème République. Le second phénomène consiste en la revalorisation de la place et des compétences accordées aux chambres

⁴⁴⁰ FOILLARD, Philippe. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 23e éd. Bruxelles : Bruylant, 2017. p.301.

⁴⁴¹ Cf Partie II, Chapitre 1.

⁴⁴² FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, et al. *op.cit.* p.472.

parlementaires. Cette évolution est notamment présente en Suisse⁴⁴³ (revalorisation du Parlement fédéral suisse à l'égard de l'exécutif) et au sein de l'Union européenne⁴⁴⁴. Cette tendance a été également mise en évidence en France, à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 initiée par le Président de la République Nicolas Sarkozy. C'est dans ce contexte que les pouvoirs accordés aux parlements sont exercés par les parlementaires.

181. C'est sans aucun doute en matière législative que les attributions des assemblées parlementaires sont les plus conséquentes. Le pouvoir législatif peut être en effet considéré comme « *la prérogative classique d'un Parlement*⁴⁴⁵ ». En complément de ce pouvoir traditionnel, les parlements exercent désormais une prérogative de contrôle. Cette prérogative n'était pas initialement une prérogative parlementaire, toutefois, actuellement, elle est l'une des prérogatives majeures exercée par les membres des chambres délibératives.

Ces deux pouvoirs majeurs sont complétés par d'autres prérogatives telles que le pouvoir budgétaire, le pouvoir électoral et de nomination, ou encore le pouvoir de révision de la Constitution ou des traités.

182. Il est important de noter que, dans le cadre du comparatisme entre la France, la Suisse et le Parlement européen, il existe de fortes similitudes concernant les pouvoirs exercés par les chambres parlementaires.

183. Le pouvoir législatif, en France et en Suisse, est dévolu au Parlement par la Constitution. L'article 163 de la Constitution fédérale suisse mentionne que « *L'Assemblée fédérale édicte les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance* ». En France, c'est l'article 24 de la Constitution qui consacre le pouvoir législatif du Parlement : « *Le Parlement vote la loi* ». Au sein de l'UE, ce sont les Traités qui

⁴⁴³ PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio. L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation. *op.cit.* p.59 et s.

⁴⁴⁴ MENY, Yves, INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN. *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen : 1958-2008*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009. p.139 et s.

⁴⁴⁵ GONIN, Luc. *Droit constitutionnel suisse: fondements, institutions et défis*. *op.cit.* p.90.

règlementent la question de la répartition des pouvoirs, au sein des différentes structures institutionnelles. Les fonctions exercées par le Parlement européen (PE) sont consacrées à l'article 9A du TUE. En effet, ce dernier précise que le Parlement européen exerce la fonction législative. Cette attribution est davantage détaillée au sein du TFUE. Le rôle du PE au sein du processus législatif, et plus particulièrement de la procédure législative ordinaire, est déterminé par l'article 289 du TFUE. Cet article, en définissant la procédure législative ordinaire, confère au Parlement européen un pouvoir législatif : « *La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294 (...) Les actes adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs* ».

L'étendue du pouvoir législatif conféré aux assemblées parlementaires est large. En effet, ce champ de compétence peut s'exercer au sein de domaines variés, et qui revêtent pour certains une importance fondamentale. Par exemple l'article 34 de la Constitution française établit une longue liste des domaines dans lesquels la loi peut intervenir. Il précise que : « *La loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, (...) ; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; (...). La loi fixe également les règles concernant : le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; (...). La loi détermine les principes fondamentaux : (...) ; de l'enseignement ; de la préservation de l'environnement ; (...) ; du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale* ». Bien que ces domaines soient vastes, la compétence législative du Parlement est une compétence d'attribution, et est ainsi strictement délimitée par l'article 37 de la Constitution : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ». De la même manière, la Constitution fédérale suisse cite en son article 164 les domaines fondamentaux au sein desquels un acte législatif est nécessaire pour l'adoption ou la modification d'une règle : « *Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous*

la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives: à l'exercice des droits politiques; à la restriction des droits constitutionnels ; aux droits et aux obligations des personnes; à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts ; aux tâches et aux prestations de la Confédération ; aux obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral ; à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales ». *Ab initio*, pour le PE, la procédure législative ordinaire, ou co-décision, n'était prévue que pour une quinzaine⁴⁴⁶ de domaines « *traditionnels* » tels que le marché intérieur, l'environnement ou encore l'éducation. Ces domaines se sont ensuite étendus avec l'adoption des nouveaux traités européens⁴⁴⁷, notamment les Traités d'Amsterdam⁴⁴⁸, de Nice⁴⁴⁹ et enfin le Traité de Lisbonne⁴⁵⁰ portant sur le fonctionnement de l'UE. On peut ainsi constater que le champ de compétences en matière législative, attribué aux assemblées, couvre la quasi-totalité des sujets occupant la vie politique et institutionnelle des cas d'étude retenus.

Il est important de mentionner que les parlements, et ainsi les parlementaires, sont impliqués à différentes étapes du pouvoir législatif. Schématiquement, le processus législatif peut se décomposer en quatre temps : l'initiative, le travail parlementaire, le débat, et l'étape finale du vote. En France et en Suisse, l'initiative parlementaire est consacrée respectivement aux articles 39⁴⁵¹ de la Constitution de 1958 et à l'article 6⁴⁵² de la LParl (Loi sur le Parlement) portant sur les droits de procédure. Au sein du système de l'UE, l'initiative

⁴⁴⁶ RAMBAUD Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne. 13e éd. Paris : Dalloz, 2020. p.134.

⁴⁴⁷ *loc.cit.*

⁴⁴⁸ Notamment le domaine de la politique sociale.

⁴⁴⁹ Le traité de Nice étend la procédure de co-décision à des domaines tels que la politique industrielle et l'asile.

⁴⁵⁰ Quantitativement le traité de Lisbonne comporte l'évolution la plus importante concernant le domaine d'intervention du Parlement européen dans la procédure législative. En effet, ce dernier étend le champ des domaines à plus de quarante domaines, et plus particulièrement l'agriculture et la pêche ou encore la justice et sécurité.

⁴⁵¹ « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* »

⁴⁵² « *Tout membre de l'Assemblée fédérale (député) a le droit de déposer des initiatives parlementaires (...)* »

législative est dévolue à la Commission européenne⁴⁵³. Toutefois, le PE possède un rôle au sein de l'initiative législative. Ce rôle est consacré par l'article 225 TFUE⁴⁵⁴. Le travail parlementaire portant sur les textes est, quant à lui, illustré notamment par le travail effectué en commission parlementaire⁴⁵⁵. À la suite de ce travail technique effectué en commission, les parlementaires débattent publiquement de l'avenir du texte au sein des chambres. Cette étape procédurale du débat est le moment le plus connu, et est le symbole de la discussion et de la délibération au sein des chambres parlementaires. C'est notamment lors de ce débat, que les parlementaires vont pouvoir exprimer publiquement leurs opinions sur le texte analysé, et que d'éventuelles modifications pourront être adoptées. La procédure d'adoption du texte est conclue, *in fine*, par le vote des parlementaires, appelés ainsi à se prononcer sur l'avenir du texte. Ce terme de « *vote* » est fondamental, et est consacré en conséquence par les textes traitant de la procédure parlementaire. L'exemple le plus marquant est illustré par l'article 24 de la Constitution française mentionnant que « *Le parlement vote la loi* ». On peut également retrouver d'autres références au vote étant associées directement aux parlementaires, et plus particulièrement un lien entre le vote et le mandat impératif. L'article 161 de la Constitution fédérale suisse mentionne que « *Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions* ». Dans la même optique, l'article 3 du statut des députés européens précise que « *Les députés votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif* ».

184. Le deuxième pouvoir devant être mis en avant parmi ceux exercés par les parlements, et ainsi par les membres des chambres représentatives, est le pouvoir de contrôle.

Dans l'optique du comparatisme, il est possible d'affirmer que les parlements des cas d'étude retenus exercent tous un pouvoir de contrôle. Il conviendra ainsi de citer les

⁴⁵³ Prérogative consacrée par l'art. 17§2 du TUE : « *Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement* ».

⁴⁵⁴ « *Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités* ».

⁴⁵⁵ Voir notamment les références textuelles suivantes : Chapitre 2 (Procédures en commission) du RIPE (Règlement intérieur Parlement européen), Chapitre 4 (Commissions) section 1 de la LParl ou encore les articles 39 et 42 de la Constitution française.

références textuelles consacrant ce pouvoir pour les parlements, et en détailler certains éléments importants. Pour le Parlement français, le pouvoir de contrôle, comme le pouvoir législatif, est consacré par l'article 24 de la Constitution de 1958. Ce dernier précise qu' « *Il contrôle l'action du Gouvernement* ». De la même manière, la Constitution fédérale de la Confédération suisse accorde la compétence de Haute surveillance à l'Assemblée fédérale. L'article 169 consacre notamment que : « *L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération* ». In fine, le pouvoir de contrôle attribué au PE est consacré par l'article 14§1 du TUE. Il est précisément détaillé qu' « *Il exerce des fonctions de contrôle politique (...)* ».

De manière liminaire, il est important de préciser que le vocabulaire, utilisé dans les textes se trouvant au sommet des ordres institutionnels des cas d'étude retenus, n'utilise pas les mêmes termes afin de désigner la mission de contrôle dévolue aux parlements. En effet, la Constitution française mentionne un simple « *contrôle* », le TUE ajoute un qualificatif à ce contrôle, nommé ainsi « *contrôle politique* », alors que la Constitution fédérale suisse utilise un vocabulaire totalement différent en mentionnant la « *haute surveillance* ».

En analysant également la lettre des articles précités, il est aisé de constater que les autorités visées par ce contrôle ne sont pas identiques au sein des cas d'étude. La Constitution française ne vise que le pouvoir exécutif au travers du Gouvernement, alors que la Constitution fédérale cite, en plus du pouvoir exécutif (Conseil fédéral), les « *tribunaux fédéraux* » (pouvoir judiciaire), et « *les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération* ». L'article 14 du TUE, ne vise, quant à lui, pas d'institutions de l'UE de manière explicite. En approfondissant l'analyse des mécanismes de contrôle mis à la disposition du Parlement, on peut observer que ce dernier exerce un contrôle⁴⁵⁶ à l'égard de la Commission⁴⁵⁷, ou encore envers le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ RAMBAUD, Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. *op.cit.* p.131.

⁴⁵⁷ On peut par exemple citer le mécanisme de la motion de censure consacré à l'article 234 TFUE.

⁴⁵⁸ Art.36 TUE.

Les missions de contrôle des parlements peuvent être classifiées en deux catégories : les prérogatives de révocation⁴⁵⁹, et les prérogatives de demande de justification⁴⁶⁰. Les prérogatives de révocation sont notamment présentes en France et au PE. L'article 49 alinéa 2 de la Constitution française consacre le mécanisme de la motion de censure : « *L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure* ». La motion de censure est également consacrée dans le système institutionnel de l'UE à l'article 234 du TFUE : « *Le Parlement européen, saisi d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public* ». Il n'existe toutefois pas de processus similaires dévolus à l'Assemblée fédérale suisse⁴⁶¹. *A contrario*, les parlements des cas d'étude retenus possèdent tous des prérogatives de demande de justification ou d'approbation. En Suisse, l'Assemblée fédérale doit approuver le rapport de gestion du Conseil fédéral, et le rapport de gestion annuel du Tribunal fédéral⁴⁶². La mission de contrôle est, de plus, illustrée par l'intervention des parlementaires, pouvant ainsi demander des informations et approfondissements à d'autres organes du système institutionnel. En France, il existe ainsi les questions écrites⁴⁶³ ainsi que les questions orales⁴⁶⁴. Les parlementaires suisses possèdent un droit à l'information⁴⁶⁵, mais également, un droit d'intervention qui s'adresse généralement au Conseil fédéral⁴⁶⁶. Dans la même optique, le chapitre 3 du RIPE consacre les « *Questions parlementaires* ». Il précise notamment qu'« *Une commission, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas peuvent poser des questions au Conseil, à la Commission ou au vice-président de la Commission/haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et demander que ces questions soient inscrites à*

⁴⁵⁹ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit*, p.715 et s.

⁴⁶⁰ *loc.cit.*

⁴⁶¹ GONIN, Luc. *op.cit.* p.93.

⁴⁶² AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.38.

⁴⁶³ Art.135 RAN ; Art.74 RIS.

⁴⁶⁴ Art.48 § 7 RAN ; Art.77 RIS.

⁴⁶⁵ Art. 7 LParl : « *Dans la mesure où l'exercice de son mandat parlementaire l'exige, tout député peut demander au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de lui fournir des renseignements et de lui ouvrir leurs dossiers sur toute question intéressant la Confédération* »

⁴⁶⁶ Art. 118 LParl.

l'ordre du jour du Parlement ». *In fine*, ce pan des missions de contrôle peut être exercé dans le cadre de commissions parlementaires spécifiques. Ce type de commissions est présent au sein des chambres de cas d'étude retenus. On peut constater plus précisément la présence de commissions d'enquête⁴⁶⁷, et en Suisse des commissions de gestion⁴⁶⁸.

185. En complément des pouvoirs législatifs et de contrôle qui ont été développés aux paragraphes précédents, d'autres prérogatives ont été dévolues aux parlements des cas d'étude. Les champs de ces autres pouvoirs peuvent être qualifiés de similaires entre les parlements étudiés. En effet, les parlements possèdent des prérogatives budgétaires⁴⁶⁹, des pouvoirs de nomination ou d'élection⁴⁷⁰, ou encore des pouvoirs en termes de relations internationales⁴⁷¹, et de révision des textes constitutionnels⁴⁷² (France et Suisse) et conventionnels⁴⁷³ (PE).

II - Les caractéristiques propres aux régimes institutionnels

186. L'étude du statut des parlementaires ne peut se limiter au détail des caractéristiques définissant l'objet encadré par la technique statutaire **(I)**. En effet, afin de posséder une appréhension globale de l'objet, il est nécessaire de s'intéresser au cadre institutionnel dont il dépend et au sein duquel il évolue **(II)**. Le cadre institutionnel est notamment composé de deux éléments communs aux systèmes étudiés, la séparation des pouvoirs **(A)** et l'autonomie des chambres parlementaires **(B)**, et d'un élément propre au système de l'UE, l'intégration européenne **(C)**.

⁴⁶⁷ Art.137 et s. RAN ; Art 8 et 8 bis RIS ; Art.208 RIPE ; Art.163 et s. LParl.

⁴⁶⁸ Art.52 et s. LParl.

⁴⁶⁹ Art.39 Const. française ; Art.14 TUE ; Art.167 Const. fédérale suisse.

⁴⁷⁰ Art.56 Const. française ; Art.14 TUE ; Art.175 Const. fédérale suisse.

⁴⁷¹ Art.166 Const. fédérale suisse.

⁴⁷² Art.89 Const. française ; Art.193 et 194 Const. Fédérale suisse.

⁴⁷³ Art.48 TUE.

A) La séparation des pouvoirs

187. « *Le principe de la séparation des pouvoirs est un de ceux auxquels la Révolution française s'est montrée le plus attachée ; la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le considère comme essentiel, et la Révolution américaine ne lui a pas été moins fidèle. Il suppose nécessairement le gouvernement représentatif ; et, réduit à sa plus simple expression, il consiste en cette idée : que les attributs de la souveraineté considérés comme vraiment distincts doivent être délégués par la nation à des titulaires divers et indépendants les uns des autres*⁴⁷⁴ ». Cette citation du théoricien Esmein permet de comprendre la provenance ancienne et historique de la notion de séparation des pouvoirs, originaire des grandes révolutions américaine et française. Toutefois, certains auteurs, tels que Carré de Malberg, mentionnent que certaines bribes de cette notion, datent de temps beaucoup plus anciens, et notamment de la Grèce antique⁴⁷⁵. En effet, le philosophe Aristote distinguait notamment trois activités : « *la délibération, le commandement, la justice*⁴⁷⁶ ». La séparation des pouvoirs, en sa version complète et finale, s'est affirmée au travers des écrits de deux auteurs importants : Locke et Montesquieu. Cette théorie a trouvé une concrétisation pratique lors des révolutions précitées. Bien qu'ancienne, la théorie de la séparation des pouvoirs est toujours présente dans la majorité des systèmes institutionnels actuels. Les trois cas d'étude retenus pour le travail de recherche ne font pas exception à la présence de cette notion.

188. Le premier théoricien à avoir consacré une séparation des pouvoirs est John Locke. L'auteur distingue ainsi trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir fédératif. Locke accordait une importance primordiale, au sein de son raisonnement, au pouvoir législatif qu'il considérait comme fondamental : « *Le pouvoir législatif est celui qui a le droit de déterminer comment la force de la République sera employée pour préserver la communauté et ses membres*⁴⁷⁷ ». Le pouvoir législatif, ayant une place cardinale au sein du

⁴⁷⁴ ESMEIN, Adhémar. *op.cit.* p.269.

⁴⁷⁵ CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français.* *op.cit.* p.2.

⁴⁷⁶ *loc.cit.*

⁴⁷⁷ John LOCKE cité In Adhémar ESMEIN. *op.cit.* p.270.

système institutionnel, devait ainsi être séparé du pouvoir exécutif, afin d'éviter les abus liés à la concentration des pouvoirs. Locke utilisait les termes suivants comme justification à sa théorie de séparation des deux pouvoirs précités : « *Et comme ce pourroit être une grande tentation pour la fragilité humaine, et pour ces personnes qui ont le pouvoir de faire des loix, d'avoir aussi entre leurs mains le pouvoir de les faire exécuter; dont elles pourroient se servir pour s'exempter elles-mêmes de l'obéissance due à ces loix qu'elles auroient faites (...)*⁴⁷⁸ ». Toutefois, cette première réflexion sur la séparation des pouvoirs va être dépassée par le modèle proposé par Montesquieu. Montesquieu, au sein de son ouvrage intitulé de l'Esprit des lois, a consacré la vision moderne et actuelle de la séparation des pouvoirs⁴⁷⁹. Le théoricien distingue ainsi trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire. Il justifie comme nécessaire cette séparation au sein du système de gouvernement représentatif et comme une garantie de la « *liberté politique* »⁴⁸⁰. La justification de la séparation des pouvoirs repose également sur la mise en avant du danger de sa concentration au sein d'un même organe ou d'une même personne : « *Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire des loix, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers*⁴⁸¹ ». Il est important de préciser que la séparation des pouvoirs ne signifie pas une exclusion totale de la collaboration des pouvoirs. Hauriou mentionne notamment cette distinction nécessaire entre la séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions⁴⁸². En effet, il s'agit de distinguer différents pouvoirs et de les attribuer à des organes différents, cependant, dans certaines conditions, un organe possédant un pouvoir particulier peut intervenir dans la fonction associée à un autre pouvoir. L'exemple le plus évident est l'intervention du pouvoir exécutif dans la fonction législative. Cette idée peut également être désignée comme une interrelation entre les pouvoirs. Cette précision fondamentale amène plus précisément à distinguer la séparation souple des pouvoirs et la

⁴⁷⁸ LOCKE, John. *op.cit.* p.228.

⁴⁷⁹ MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Bibliothèque numérique TV5 monde. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur: <https://bibliothequenumerique.tv5monde.com/livre/365/De-l-esprit-des-lois>.

⁴⁸⁰ HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de droit constitutionnel. op.cit.* p.51.

⁴⁸¹ MONTESQUIEU. *op.cit.* p.201.

⁴⁸² HAURIOU, Maurice. *op.cit.* p.52.

séparation rigide des pouvoirs. La séparation souple autorise l'interrelation des pouvoirs alors que la séparation rigide restreint très fortement, voire interdit cette interrelation.

189. Bien qu'apparaissant comme une théorie lointaine, la théorie de la séparation des pouvoirs reste au coeur de la définition des régimes institutionnels contemporains au travers des modèles contemporains de séparation des pouvoirs⁴⁸³. Deux modèles contemporains de séparation des pouvoirs sont décrits par l'école aixoise de droit constitutionnel. Le modèle américain consacre, *ab initio*, une séparation tripartite des pouvoirs⁴⁸⁴. Ce modèle consacre particulièrement le pouvoir judiciaire comme un pouvoir important, notamment au travers du rôle accordé à la Cour suprême par la Constitution fédérale⁴⁸⁵. Le modèle européen, quant à lui, a privilégié dans un premier temps une division bipartite du pouvoir, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif⁴⁸⁶. Toutefois, cette répartition bipartite connaît une modification substantielle avec une consécration, de plus en plus présente et importante, du pouvoir judiciaire⁴⁸⁷. La théorie de la séparation a également trouvé une concrétisation pratique au travers de deux modèles : le régime présidentiel et le régime parlementaire⁴⁸⁸.

Au-delà des conséquences théoriques contemporaines de la séparation des pouvoirs, il est possible d'affirmer que cette dernière s'applique au sein des cas d'étude retenus. La consécration de la séparation des pouvoirs peut être relevée de trois manières. Il existe, tout d'abord, une consécration textuelle de ce principe⁴⁸⁹. Ce dernier peut être également consacré en filigrane par les textes au travers d'éléments fonctionnels et organiques⁴⁹⁰. *In fine*, la garantie de la séparation des pouvoirs peut être relevée au travers du système d'incompatibilité entre différentes fonctions⁴⁹¹. La consécration textuelle explicite au sein des

⁴⁸³ FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.391.

⁴⁸⁴ *loc.cit.*

⁴⁸⁵ *loc.cit.*

⁴⁸⁶ *Ibidem.* p.393.

⁴⁸⁷ *loc.cit.*

⁴⁸⁸ AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.587.

⁴⁸⁹ THURER, Daniel, AUBERT, Jean-François, MULLER, Jorg-Paul, et al. *op.cit.* p.1019.

⁴⁹⁰ *loc.cit.*

⁴⁹¹ *loc.cit.*

cas d'étude est illustrée par l'article 16 de la DDHC. Ce dernier mentionne que « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le principe de séparation des pouvoirs a également une valeur constitutionnelle non écrite au sein des cas d'étude, avec la présence, au sein des constitutions et traités, d'éléments organiques et fonctionnels. Organiquement, il y a une consécration au sein des textes précités de plusieurs organes. En France, la Constitution consacre un exécutif bicéphale⁴⁹² (gouvernement et président de la République), un Parlement bicaméral⁴⁹³ et une autorité judiciaire⁴⁹⁴. La Constitution fédérale suisse mentionne, quant à elle, un Conseil fédéral représentant le pouvoir exécutif⁴⁹⁵, un Parlement bicaméral⁴⁹⁶, et un Tribunal fédéral⁴⁹⁷. Au sein de l'UE, l'organisation institutionnelle et organique est précisée par l'article 13 du TUE. Il mentionne notamment que « *Les institutions de l'Union sont : - le Parlement européen, - le Conseil européen, - le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, - la Banque centrale européenne, - la Cour des comptes.* ».

Ces différents textes consacrent ainsi différentes entités qui possèdent différents pouvoirs, permettant que les pouvoirs ne soient pas concentrés au sein d'un seul organe. On peut observer par exemple que le « *Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation*⁴⁹⁸ », que « *Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération*⁴⁹⁹ », ou encore que les parlements des cas d'étude détiennent le pouvoir législatif⁵⁰⁰. Cette répartition des pouvoirs au sein de différents organes, permettant l'évitement de la concentration des pouvoirs au sein d'un seul, est complétée par un système d'incompatibilités, permettant de ne pas concentrer les pouvoirs au sein des mains des mêmes personnes. L'article 144 de la Constitution suisse précise que « *Les fonctions de membre du*

⁴⁹² Art. 5 et 20 de la Constitution française.

⁴⁹³ Art. 24 Constitution française.

⁴⁹⁴ Titre VIII de la Constitution française.

⁴⁹⁵ Art. 174 Constitution fédérale suisse.

⁴⁹⁶ Art. 148 de la Constitution fédérale suisse.

⁴⁹⁷ Art. 188 Const. fédérale suisse.

⁴⁹⁸ Art.20 Const. française.

⁴⁹⁹ Art. 188 Const. fédérale suisse.

⁵⁰⁰ Art.24 Const. française ; Art.164 Const. fédérale suisse ; Art.14 TUE.

Conseil national, du Conseil des États, du Conseil fédéral et de juge au Tribunal fédéral sont incompatibles ». La situation est similaire en France et pour l'UE, pour lesquelles des incompatibilités entre les différents organes sont consacrées. L'article 23 de la Constitution française mentionne que « *Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire (...)* ». Dans une même optique, l'article 6 de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct consacre une large palette d'incompatibilités. Le mandat de parlementaire européen est notamment incompatible avec la fonction de « *membre du gouvernement d'un Etat membre* », de la commission, ou encore de certaines fonctions à la Cour de justice de l'UE.

Les différents éléments mis en exergue démontrent la consécration (implicite et explicite) du principe de la séparation des pouvoirs.

190. Un lien entre la séparation des pouvoirs et le statut des parlementaires peut être établi. En effet, il a été mentionné au paragraphe précédent consacré aux fonctions parlementaires que le statut devait garantir l'exercice de ces dernières. Or, ces dernières constituent l'élément fonctionnel de la séparation des pouvoirs. Ainsi le statut des parlementaires est une garantie indirecte de la séparation des pouvoirs. Si le statut, par ces dispositions, ne permettait pas aux parlementaires d'exercer leurs fonctions, alors la séparation des pouvoirs ne serait pas correctement garantie. Les incompatibilités, élément du statut des parlementaires, permettent également une garantie de cette séparation. Leur étendue au sein des cas d'étude devra ainsi faire l'objet d'une analyse précise.

B) L'autonomie des assemblées parlementaires

191. « *L'autonomie des assemblées parlementaires tient à la nature des choses : elle découle du pouvoir d'organisation interne que possède tout corps constitué. Elle procède surtout du développement progressif des prérogatives des assemblées issues du suffrage populaire ; elle signifie que le Parlement occupe une place prééminente au sein des institutions et échappe, dans la mesure du possible, au contrôle d'autorités extérieures. L'autonomie peut enfin résulter, dans certains régimes, du principe de la séparation des*

*pouvoirs, qui garantit l'indépendance des assemblées à l'égard de l'Exécutif*⁵⁰¹ ». Dans la même optique, le Professeur Jean-Eric Gicquel mentionne que « *L'autonomie des assemblées parlementaires est inhérente à leur bon fonctionnement et au respect de la séparation des pouvoirs*⁵⁰² ». Les propos mentionnés semblent accorder au principe d'autonomie des assemblées une place prépondérante au sein du système institutionnel, et notamment pour son fonctionnement optimal. Ce principe est fortement rattaché, et découle plus précisément, de la théorie de la séparation des pouvoirs, qui suppose une certaine indépendance des assemblées parlementaires. Cette théorie de la séparation des pouvoirs, qui a été détaillée au paragraphe précédent, est consacrée au sein des cas d'étude retenus. Il est donc raisonnable de supposer que l'autonomie des assemblées est également présente en France, en Suisse et au sein de l'UE.

192. L'autonomie des parlements se compose de trois versants. Il existe une autonomie administrative⁵⁰³, une autonomie financière⁵⁰⁴ et une autonomie réglementaire⁵⁰⁵. Ces trois pans de l'autonomie constituent le principe d'autonomie des assemblées, qui a pour but de leur permettre « *d'exercer librement les compétences* » dont elles sont investies par la Constitution⁵⁰⁶.

⁵⁰¹ AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCI-PISANELLI, Giuseppe. *op.cit.* p.98.

⁵⁰² GICQUEL, Jean-Eric. La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires [en ligne]. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018, vol.59, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.5-21. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

⁵⁰³ PENNE, Guy. Rapport d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie présenté par M. Guy Penne relatif à l'autonomie administrative des parlements. 2002, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/ga/ga36/ga3619.html>.

⁵⁰⁴ Voir notamment : TURK, Pauline (dir.), L'autonomie financière des assemblées parlementaires au sein des Etats fédéraux et de l'Union européenne [en ligne]. *Gestion & finances publiques*, 2018, vol.5, n°5, [consulté le 24/06/2022], p.33-53. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁵⁰⁵ GUCHET, Yves. Droit parlementaire. *op.cit.* p.29

⁵⁰⁶ COUDERC, Michel, UNION INTERPARLEMENTAIRE (Genève). Rapport définitif : L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires [en ligne]. Union interparlementaire, 1998 [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://archive.ipu.org/ASGP-f/Couderc.pdf>.

L'autonomie administrative des assemblées parlementaires est garantie par les services composant l'administration des chambres⁵⁰⁷. L'autonomie de l'administration de l'assemblée est consacrée dès lors que cette dernière est dépendante de l'autorité de l'organe directeur de l'assemblée, notamment concernant les missions qui lui sont attribuées, mais également pour sa composition⁵⁰⁸. Cette autonomie administrative exige aussi que les personnels administratifs disposent de garanties d'indépendance⁵⁰⁹. Par leur statut particulier, les agents administratifs des chambres délibératives peuvent ainsi être considérés comme indépendants du pouvoir exécutif, mais également distincts des autres agents administratifs de l'Etat. L'autonomie administrative est également traduite par l'existence d'organes internes ayant un pouvoir de décision et d'organisation marquant ainsi une autorité interne à la chambre (dont pour certains les actes sont insusceptibles de recours). Un exemple connu de cette manifestation de l'autorité interne des organes des chambres est le pouvoir disciplinaire qu'ils exercent.

L'autonomie financière des assemblées, quant à elle, est un principe traditionnel et largement ancré dans les systèmes institutionnels. Cette autonomie financière doit permettre aux chambres parlementaires de disposer « *des crédits suffisants pour subvenir à tous leurs besoins*⁵¹⁰ ». Eugène Pierre qualifiait cette autonomie d'élément indispensable, et mentionnait que « *L'indépendance des Chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion ni du ministère des Finances ni de la Cour des comptes*⁵¹¹ ». L'autonomie financière des assemblées est ainsi composée d'une autonomie dans la préparation du budget, dans son vote, mais également dans son exécution.

In fine, les chambres délibératives disposent d'une autonomie réglementaire. Cette dernière peut se définir comme le fait pour l'assemblée de disposer « *du droit de fixer elle-*

⁵⁰⁷ BARELLA, Xavier. L'autonomie des assemblées parlementaires [en ligne]. *Revue du droit public*, 01/07/2013, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.843. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

⁵⁰⁸ AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *op.cit.* p.98

⁵⁰⁹ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie- José. *op.cit.* p.42.

⁵¹⁰ AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *oc.pit.* p.101.

⁵¹¹ PIERRE, Eugène. *op.cit.* p.1343.

*même les principes de son activité, de déterminer ses propres méthodes de travail*⁵¹² ». On peut ainsi comprendre que l'importance des règlements des assemblées revêt deux aspects⁵¹³. Il y a tout d'abord un aspect juridique et technique afin que le fonctionnement de l'assemblée soit garanti. Un aspect politique complète cet aspect juridique, notamment au regard de l'influence possible sur les affaires publiques. Eugène Pierre consacrait l'importance des règlements des assemblées en précisant que ces derniers pouvaient avoir « *plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques* »⁵¹⁴.

193. Au regard des éléments caractérisant l'autonomie des assemblées parlementaires, il est possible d'affirmer que les chambres délibératives des cas d'étude retenus possèdent certains de ces derniers. L'autonomie administrative des chambres des cas d'étude se manifeste par exemple, par l'existence d'organes internes et d'une administration possédant de nombreux pouvoirs dans l'organisation et le déroulement des travaux parlementaires. L'autonomie réglementaire des chambres des cas d'étude s'illustre particulièrement, quant à elle, par l'existence de règlements internes des chambres. Ces derniers sont exhaustifs et traitent de pans nombreux et importants de la vie interne des chambres. Les différentes formes d'autonomie des assemblées parlementaires ont été notamment consacrées, au sein des cas d'étude, par des décisions juridictionnelles. Il est possible de citer par exemple la décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 du Conseil constitutionnel⁵¹⁵ ou encore l'arrêt Lord Bruce of Donington de la CJCE du 15 septembre 1981⁵¹⁶.

194. L'autonomie des assemblées constitue un élément fondamental des systèmes institutionnels des parlements des cas d'étude. Il est ainsi important d'analyser le lien entre ce principe et le statut des parlementaires. Autrement dit, il est incontournable de se demander comment l'autonomie des assemblées est présente ou traduite par le statut des parlementaires.

⁵¹² AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *op.cit.* p.104.

⁵¹³ *loc-cit.*

⁵¹⁴ PIERRE, Eugène. *op.cit.* p.490.

⁵¹⁵ SAINT SERNIN, Jean de, L'autonomie réglementaire sous la Ve République [en ligne]. *RFDC*, 2018, vol.113, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.125-149. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁵¹⁶ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.226.

Seront notamment scrutés, les dispositions statutaires consacrées par les règlements des chambres, les normes internes provenant des organes de ces dernières, et les pouvoirs des organes internes des chambres dans l'édiction et la mise en oeuvre des règles statutaires. Au regard de cette analyse du lien entre les deux éléments précités, il sera possible de déterminer quel est le degré d'intervention des assemblées et des parlementaires dans le statut de ces derniers.

C) L'intégration européenne

195. Le processus d'intégration européenne a fait l'objet de différentes définitions. Ce dernier a pu être défini comme un « *processus par lequel les acteurs politiques dans plusieurs ensembles nationaux sont persuadés de modifier leurs loyautés, leurs attentes et leurs activités politiques vers un nouveau centre, dont les institutions possèdent ou demandent autorité sur les États nationaux préexistants*⁵¹⁷ », ou encore comme un « *processus par lequel les liens horizontaux et verticaux entre les acteurs politiques, économiques et sociaux émergent, s'organisent et se stabilisent par la mise en place de règles et de procédures. Si les relations verticales renvoient à des interactions structurées qui émergent entre acteurs au niveau communautaire et ceux aux niveaux nationaux et locaux, les relations horizontales décrivent des interactions entre acteurs positionnés dans des États membres différents*⁵¹⁸ ». Ces deux définitions permettent de cerner deux aspects de la composition de l'intégration européenne. Tout d'abord, elles renvoient à une idée de convergence. Cette convergence se traduit par la construction d'une structure supranationale à laquelle les Etats, qui en sont demandeurs, vont participer. L'intégration européenne repose ainsi sur une logique à la fois supranationale mais également interétatique⁵¹⁹. Le processus d'intégration européenne a

⁵¹⁷ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1968 [2e éd.], p. 16, cité In SAURUGGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010. p.16. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁵¹⁸ Neil Fligstein et Alec Stone Sweet, « Institutionalizing the Treaty of Rome », dans Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz et Neil Fligstein, (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 29, cité In SAURUGGER, Sabine. *loc.cit.*

⁵¹⁹ LEQUESNE, Christian, SUREL, Yves. *L'intégration européenne : Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004. p.91.

débuté à la suite de la Seconde Guerre mondiale, durant une période de développement des relations et organisations internationales⁵²⁰. Le développement de l'intégration européenne pendant cette période d'après-guerre trouve son explication au travers de trois raisons principales : le développement de l'entité communiste à l'est, les difficultés économiques de l'Europe, et la protection de valeurs philosophiques et politiques communes⁵²¹. Bien que s'étant développé à partir des années 1950, le processus de l'intégration européenne est un long mécanisme qui n'est pas achevé et qui continue de se dérouler aujourd'hui⁵²².

196. L'intégration européenne est majoritairement étudiée sous le prisme du développement des institutions européennes, des normes juridiques européennes, ainsi que du périmètre des politiques publiques de l'Union⁵²³. L'étude du statut des parlementaires au sein de l'UE conduit à s'intéresser aux institutions européennes et aux normes juridiques européennes. Le PE a été un organe majeur de l'intégration européenne⁵²⁴, notamment depuis que ses membres ne sont plus des délégués des parlements nationaux, mais de véritables élus européens désignés au suffrage universel direct, depuis l'adoption de l'Acte de 1976. Il est ainsi intéressant de se demander dans quelles mesures l'adoption du statut des parlementaires européens en 2005 a favorisé l'intégration européenne avec la construction de normes communes pour les députés européens, et à contribuer à l'émancipation du PE par rapport aux parlements des Etats membres.

⁵²⁰ THÜRER, Daniel, MARRO, Pierre-Yves. *Intégration européenne : Idées et alternatives*. Paris : Ed. Pedone, 2015. p.18.

⁵²¹ UNIVERSITE DE MONTREAL CENTRE D'ETUDES ET DE DOCUMENTATION EUROPEENNE. *Pour l'étude de l'intégration européenne*. Montréal : C.E.D.E., 1977. p.4-6.

⁵²² ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël. *Droits fondamentaux et intégration européenne : bilan et perspectives de l'Union européenne*. Le Kremlin-Bicêtre : Mare&Martin, 2021. p.22.

⁵²³ DUBOUT, Edouard, NABLI, Beligh. *Droit français de l'intégration européenne*. Paris : LGDJ-Lextenso, 2015. p.5.

⁵²⁴ LEQUESNE, Christian, SUREL, Yves. *op.cit.* p.100.

197. En conclusion, il est possible d'affirmer que le raisonnement suivi, ainsi que l'exposition des enjeux institutionnels du statut des parlementaires, répondent aux exigences de la définition déterminée au sein du chapitre 1, et notamment à l'aspect téléologique. Les éléments détaillés permettent également de vérifier les hypothèses de recherche, et plus précisément l'hypothèse de recherche n°1, portant sur la nécessité d'un statut pour les parlementaires.

Institutionnellement, un statut des parlementaires est nécessaire afin de garantir deux éléments fondamentaux : le caractère représentatif du mandat et les pouvoirs dévolus aux chambres parlementaires et exercés ainsi par les parlementaires (**Hypothèse n°1, sous hypothèse n°1**). Ces deux éléments peuvent être également considérés comme faisant partie à part entière du statut des parlementaires et doivent ainsi être inclus à l'intérieur de ce dernier. En effet, au regard des critères de définition construits au chapitre 1, un statut doit définir son objet afin de le singulariser et de justifier le recours à la technique statutaire afin d'encadrer ce dernier. Par cette définition de l'objet du statut, l'aspect téléologique est mis en avant et constitue une justification à l'existence du statut, mais également aux dispositions qui le composent. Les dispositions statutaires doivent ainsi garantir les caractéristiques du mandat parlementaire, et garantir l'exercice des fonctions parlementaires. Concernant le mandat parlementaire deux points ont été mis en exergue. Ce dernier doit être exercé dans l'intérêt général et, indépendamment par son titulaire, en dehors de toute contrainte externe. De plus, les pouvoirs exercés par les parlementaires en vertu de leur mandat, nécessitent une garantie de l'exercice de ces derniers. Les garanties doivent prendre deux formes : une protection dans l'exercice, et l'attribution de moyens et prérogatives afin de garantir un exercice optimal des fonctions. Une dernière remarque peut être formulée au titre du comparatisme entre les cas d'étude. Les éléments, décrits précédemment, et devant être garantis par le statut, présentent des similitudes importantes. Le caractère représentatif est affirmé par les textes juridiques des trois cas d'étude. Les fonctions dévolues aux Parlements possèdent également de similitudes non-négligeables, même s'il est possible d'affirmer que leur périmètre ou leurs modalités de mises en oeuvre peuvent différer sensiblement. En complément des caractéristiques propres

aux parlementaires, le statut de ces derniers est confronté à des enjeux appartenant aux régimes institutionnels des cas d'étude retenus (**Hypothèse n°1, sous-hypothèse n°1**). Le premier enjeu est la garantie de la séparation des pouvoirs par le statut. Cette notion de séparation des pouvoirs est intimement liée aux missions exercées par les parlementaires et notamment à la garantie d'exercice effectif de ces dernières. Deux autres enjeux institutionnels sont également présents au sein de l'analyse des cas d'étude : l'autonomie des assemblées parlementaires et le cas particulier de l'intégration européenne au sein de l'Union européenne. Pour ces deux éléments, il s'agira de démontrer comment ils sont traités et consacrés par le statut et si ce traitement doit être amélioré ou amplifié.

Section 2 - Les enjeux démocratiques contemporains du statut des parlementaires

198. Les objectifs initiaux du statut des parlementaires, permettant d'assurer un bon fonctionnement du système institutionnel, sont complétés par des enjeux relatifs au bon fonctionnement de la démocratie représentative. Actuellement, la démocratie représentative est confrontée à une crise durable et pérenne (**I**). La crise contemporaine se matérialise par une crise de confiance envers les élus politiques (**II**), les parlementaires ne faisant pas exception au déficit de confiance des citoyens, et par une représentativité des assemblées parlementaires qui n'est pas optimale (**III**). La professionnalisation croissante du mandat parlementaire est un également un facteur qui contribue à alimenter cette crise (**IV**). En effet, elle favorise la suspicion à l'égard de l'exercice du mandat, éloigne le parlementaire de la société civile, et rend plus difficile l'accès au mandat dans le cadre de la représentativité.

I - Un contexte de crise de la démocratie représentative

199. Une crise peut se définir comme « *une phase grave dans une évolution*⁵²⁵ ». Au regard de cette définition peut-on affirmer, qu'aujourd'hui, la démocratie représentative est en crise ? Plusieurs auteurs l'affirment expressément. Marie-Anne Cohendet mentionne, de manière non-équivoque, que le « *Dégoût du politique, rejet des politiques, peur de l'Europe, corruption, abstention, votes extrémistes...la démocratie semble être en crise*⁵²⁶ ». Michel Verpeaux affirme, quant à lui, que « *Parmi les critiques usuelles de la démocratie, la « crise de la représentation » revient souvent, à la manière d'un leitmotiv. Ce thème recouvre un large éventail de discours critiques : remise en question des élites politiques, du système représentatif, voire de la forme républicaine du gouvernement... En même temps, ce sont aussi ces tensions et ces défis qui permettent aux démocraties dites représentatives de muter*

⁵²⁵ Dictionnaire Le petit Robert en ligne : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/crise>.

⁵²⁶ COHENDET, Marie-Anne. Une crise de la représentation politique ?. *op.cit.* p.41.

(...), qui nourrissent les tentatives de relégitimation imaginées et façonnées par les élites politiques⁵²⁷ ».

200. La présence d'une crise, au sein des démocraties représentatives, semble ainsi ne plus faire de doute, au sein de la communauté scientifique⁵²⁸. Cette crise possède également un caractère diffus dans son étendue géographique, et ne semble pas se limiter à un seul état ou région du monde⁵²⁹.

201. La crise de la démocratie représentative se concrétise au travers de différentes manifestations. La première manifestation, la plus présente et palpable depuis environ vingt ans, réside dans une crise de confiance à l'égard des représentants⁵³⁰. La crise de confiance comporte un caractère dual. Le premier pan de cette détérioration de la confiance est causé par l'incapacité des responsables politiques à résoudre les problèmes politiques et économiques contemporains, tels que les crises économiques, les crises migratoires, le réchauffement climatique etc... Ainsi, les représentés ont peu confiance en l'action publique, et notamment en sa capacité à résoudre les difficultés précitées. A ce premier délitement de la confiance, se rajoute une crise ne visant pas l'action des représentants, mais les représentants eux-mêmes, en tant qu'entité et objet. Cette crise porte, en effet, sur la probité et l'honnêteté

⁵²⁷ VERPEAUX, Michel, Institutions et vie politique sous la Ve République. *op.cit.* p.291.

⁵²⁸ Il est possible de citer un large panel d'auteurs faisant référence à cette crise au sein de leurs ouvrages et articles. Voir notamment : ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement. passim* ; BOISVERT, Yves. Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique [en ligne], *Éthique publique*, vol. 4, n° 1/2002, 15/05/2016, [consulté le 24/06/2022. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2478> ; RAMBAUD, Romain. *Droit des élections et des référendums politiques. op.cit.* p.20 et s. ; ROUBAN, Luc. *La démocratie représentative est-elle en crise ?*. *passim*.

⁵²⁹ COHENDET, Marie-Anne. *op.cit.* p.42.

⁵³⁰ REVAULT D'ALLONNES, Myriam. Les paradoxes de la représentation politique [en ligne]. *Etudes*, 2013, Tome 419, n°12, [consulté le 24/06/2022], p.629-638. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

des représentants politiques⁵³¹. Ce pan particulier de la crise de confiance est notamment la conséquence de la survenance de nombreux scandales politico-financiers relayés par les médias, et mettant en cause des personnalités politiques occupant une place importante au niveau européen, national ou local. Cette crise de la probité se quantifie précisément dans l'opinion publique au travers de l'outil des sondages d'opinion⁵³². Ces derniers montrent en effet, une confiance faible ou modérée de la confiance dans les institutions et acteurs politiques. La crise de confiance portant sur l'honnêteté des représentants, a conduit les acteurs politiques à adopter des processus et mécanismes de relégitimation⁵³³. Des thèmes politiques et juridiques ont ainsi été mis en avant tels que le lien entre argent et hommes politiques⁵³⁴, les liens d'intérêts et conflits d'intérêts⁵³⁵, la transparence⁵³⁶, ou encore l'éthique

⁵³¹ Voir notamment : COSTA, Olivier. La transparence au Parlement européen : dix propositions pour restaurer la confiance [en ligne]. Observatoire de l'éthique publique, 14/05/2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/333172824_La_transparence_au_Parlement_europeen_Dix_propositions_pour_restaurer_la_confiance ; DEROSIER, Jean Philippe. La déontologie politique favorise la confiance indispensable à la démocratie In DEROSIER, Jean Philippe. *La déontologie politique. op.cit.* p.277 et s. ; ROUBAN, Luc. *La matière noire de la démocratie. op.cit.* p.64 et s.

⁵³² Notamment au regard des données du CEVIPOF (SciencesPo Paris) et de l'Eurobaromètre.

⁵³³ VERPEAUX, Michel. *op.cit.* p.291.

⁵³⁴ Voir par exemple : PHELIPPEAU, Eric. *L'argent de la politique*. Paris : Presses de SciencesPo, 2018 ; FOREY, Elsa, GRANERO, Aurore, MEYER, Alix. *Financement et moralisation de la vie politique*. Bayonne : Institut Universitaire Varenne, 2018.

⁵³⁵ Voir notamment : HIRSCH, Martin. *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*. Paris : Pluriel, 2011 ; CASSIA, Paul, CLAY, Thomas, ROBIN-OLIVIER, Sophia. *Conflits d'intérêts: les liaisons dangereuses de la République*. Paris : O. Jacob, 2014 ; PRAT, Michel-Pierre, JANVIER, Cyril. Les conflits d'intérêts chez les élus [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.147, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.53-64. Disponible sur : <https://www.cairn.info> ; BERGOUIGNOUS, Georges. La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées : soft law et droit parlementaire [en ligne]. *Constitutions*, 06/04/2011, [consulté le 24/06/2022], p.188. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

⁵³⁶ Voir notamment : FOREY, Elsa, DROIN, Nathalie, CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE. *La transparence en politique. op.cit* ; DEMUNCK, Claire, ROYER, Erwan. *Transparence des élus et des personnels dans la vie publique*. Paris : Dalloz, 2018 ; GICQUEL, Jean-Eric. La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires. *op.cit* ; KERLEO, Jean-François. La transparence de la vie publique en droit [en ligne]. *Sens-Dessous*, 2017, vol.20, n°2, [consulté le 24/06/2022], p. 15-27. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

et la déontologie parlementaire⁵³⁷. Ce courant a permis une évolution des règles juridiques encadrant les élus, et notamment les parlementaires, constituant ainsi une évolution notable de leur statut. La crise de confiance n'est pas la seule conséquence de l'évolution du statut des élus. Elle a également entraîné une critique ainsi qu'une remise en cause des règles figurant dans le statut des élus. La seconde manifestation de la crise de la démocratie repose sur un lien de plus en plus distendu entre les citoyens et leurs représentants. Le premier point pouvant être mis en exergue est l'absence du citoyen dans le processus de décision politique. Cette absence du citoyen est la résultante structurelle du choix du régime représentatif⁵³⁸, le citoyen étant représenté par des élus qu'il désigne lors des élections. Les mécanismes de démocratie directe impliquant directement le citoyen dans la prise de décision sont utilisés avec parcimonie, sauf dans le cas d'étude particulier de la Suisse, que l'on peut qualifier de démocratie employant de nombreux processus de démocratie directe⁵³⁹. En complément de ce phénomène structurel classique corrélé au régime représentatif, deux singularités plus contemporaines illustrent la distanciation entre les citoyens et leurs représentants. Tout d'abord, les citoyens ne s'identifient plus dans les élites politiques⁵⁴⁰. Ainsi, les citoyens se sentiraient éloignés de leurs représentants, à la fois dans leurs actions, mais également au travers d'eux⁵⁴¹. Or, l'identification des citoyens à leurs élus est un élément essentiel du bon fonctionnement de la démocratie représentative. Dans un second temps, il existe une professionnalisation⁵⁴² de l'activité politique, et notamment du mandat parlementaire. De manière évidente, cette professionnalisation a pour conséquence de cloisonner le monde

⁵³⁷ Voir par exemple : BEGIN, Luc. La (difficile) rencontre de l'éthique et de la politique: une analyse du cas canadien [en ligne]. *RDP*, 2018, n°2, [consulté le 24/06/2022] p.387. Disponible sur : <https://www.lextenso.com> ; SAINT-MARTIN, Denis. La régulation de l'éthique parlementaire: l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté. *op.cit* ; KERLEO, Jean-François. La déontologie politique. *op.cit* ; DEROSIER, Jean-Philippe. *La déontologie politique. op.cit* ; TUSSEAU, Guillaume. *La déontologie publique: trajectoire et présence d'une notion ambiguë. op.cit.*

⁵³⁸ CHANTEBOUT, Bernard. *op.cit.* p.83.

⁵³⁹ FLÜCKIGER, Alexandre. La démocratie directe : un facteur de qualité de la loi en Suisse? In ALBERTINI, Pierre. *La qualité de la loi - Expériences française et européenne*. Paris : Mare & Martin, 2016. p.81-107.

⁵⁴⁰ REVAULT D'ALLONNES, Myriam. *op.cit.*

⁵⁴¹ *Ibidem.*

⁵⁴² TARDIEU, André. *La profession parlementaire. op.cit.* p.13 et s.

politique, de manière plus importante, de la société civile, et ainsi à renforcer ce sentiment de distanciation. Cette dernière peut notamment se traduire par l'occupation de plusieurs mandats en même temps ou dans le temps⁵⁴³, d'acquisition de savoirs et techniques spécifiques⁵⁴⁴, ou encore par l'impossibilité d'exercer une autre activité que celle du mandat, notamment à cause de la complexification des tâches parlementaires, et ainsi du temps nécessaire pour les remplir de manière correcte⁵⁴⁵. Ainsi, les règles encadrant les élus et notamment les parlementaires ont connu une évolution afin de prendre en compte ce mouvement de professionnalisation.

202. L'analyse de la crise de la démocratie représentation doit être accompagnée de sa quantification. La quantification devra porter sur des éléments fondamentaux tels que la crise de confiance, et le défaut de représentativité de certaines catégories. L'analyse sera également complétée par le traitement de la professionnalisation des parlementaires. Au cours du déroulement du travail de recherche, il sera démontré comment le statut prend en compte ou est influencé par ces éléments.

II - Une crise de confiance envers l'institution parlementaire

203. Depuis plus d'une dizaine d'années, la crise de confiance, envers les parlements français et européen, est pérenne. Cette crise de confiance est particulièrement amenée et renforcée par la survenance de scandales politico-financiers, qui ont une résonance particulière **(A)**. Cette crise de confiance est notamment observable au sein des sondages d'opinion, qui traduisent numériquement ce déficit **(B)**.

⁵⁴³ Concernant ce point le terme de carrière politique est souvent employé, voir notamment : BUGE, Eric. *Droit de la vie politique*. *op.cit.* p.501 et s. ; VERPEAUX, Michel. *Institutions et vie politique sous la Ve République*. *op.cit.* p.235 et s. ; DOGAN, Mattei. Les filières de la carrière politique en France [en ligne]. *Revue française de sociologie*, 1967, vol. 8, n°4, [consulté le 24/06/2022], p. 468-492, p.480. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1967_num_8_4_3227.

⁵⁴⁴ DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas d'étude français. *op.cit.*

⁵⁴⁵ *Ibidem*.

A) Les scandales politico-financiers

204. La crise de confiance envers les élus en général, et en particulier envers l'institution parlementaire, est une conséquence d'une situation multi-factorielle. En effet, plusieurs éléments entraînent cette crise de confiance qui se pérennise, caractère pérenne qui sera démontré au travers de l'analyse des sondages d'opinion.

A la lecture de la littérature scientifique⁵⁴⁶, trois éléments principaux justifient cette crise de confiance des représentés envers leurs représentants : l'éloignement du citoyen des institutions représentatives, l'incapacité des politiques à trouver des solutions aux grands problèmes économiques, sociaux et environnementaux contemporains, et enfin une crise de confiance pure à l'égard de la moralité de la classe politique.

205. La crise de confiance envers la moralité des politiques, et plus précisément des parlementaires, est une conséquence de la survenance, depuis les années 1990-2000⁵⁴⁷, de scandales politico-financiers, mettant en cause des parlementaires et des intérêts économiques⁵⁴⁸.

Les scandales politico-financiers ont, pour la plupart, plusieurs points communs. La combinaison de ces différents éléments implique un impact majeur sur la confiance des citoyens, et ainsi sur la crise de la démocratie représentative. Les éléments mis en exergue sont les suivants : la mise en cause d'un élu connu et important au niveau de la vie politique, un intérêt économique concernant des sommes d'argent élevées, ou un abus majeur constituant un détournement de l'utilisation initiale d'une prérogative accordée à l'élu, et

⁵⁴⁶ Cf Chapitre Introductif, II- A) et B).

⁵⁴⁷ Il est important de préciser, comme le fait André Tardieu, que les scandales politiques sont apparus bien avant les années 1990-2000. En effet, plusieurs scandales importants se sont déroulés au cours des III^e et IV^e Républiques. On peut par exemple citer le scandale de Panama mettant en cause le député Wilson, ou encore le scandale Hanau, Oustric, Staviski, Lévy. Voir notamment : TARDIEU, André. *op.cit.* p.323 et s. La période 1990-2000 jusqu'à nos jours a été choisie car il est plus facile d'analyser la matérialité et les conséquences des scandales, mais également parce que ces scandales ont été suivis de modifications de la législation.

⁵⁴⁸ ABEL, François, PHELIPPEAU, Eric. Chapitre I : Les politiques et réglementations sur le financement et la probité politiques In ABEL, François, PHELIPPEAU, Eric. *Le financement de la vie politique : réglementations, pratiques et effets politiques*. Paris : Armand Collin, 2015. p.14.

enfin un relais important par les médias (traditionnels ou nouveaux outils de l'information) du scandale influençant ainsi fortement l'opinion publique.

206. Le sujet des scandales se déroulant dans la sphère politique, tout élu confondu, est devenu au fil des événements de ce type, un sujet éminemment politique. En effet, dans le discours de certains politiques tels que les Présidents de la République Nicolas Sarkozy et François Hollande, la probité des femmes et hommes politiques a été mise en avant⁵⁴⁹. Nicolas Sarkozy exprimait ainsi son vœu d'une République irréprochable⁵⁵⁰ et François Hollande sa volonté d'une République exemplaire⁵⁵¹. Les politiques menées pour la prévention de la survenance de scandales politico-financiers ont été, pour nombre d'entre elles, des politiques « *à réaction* », qui sont survenues à la suite de scandales ayant eu un retentissement particulier dans la sphère publique.

Contrairement aux propos précités, les assemblées parlementaires ont, quant à elles, mené des réflexions qui ont été décorrélées de ces événements, et ont ainsi créé des dispositifs de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêts au niveau de leur chambre délibérative.

207. Le topique des scandales politiques, et plus largement de la probité politique, n'est pas une sphère de réflexion et d'action se matérialisant uniquement au sein des Etats nationaux. En effet, des institutions, pour la plupart d'entre elles internationales, se sont saisies de cette problématique, afin de proposer des solutions concrètes, et ainsi d'influencer les dispositions législatives nationales. On peut citer notamment, à titre d'exemple, deux organismes majeurs dans la lutte pour la prévention de ce type de scandales : le groupe d'Etats contre la corruption dans le cadre du Conseil de l'Europe, et l'association Transparency International.

⁵⁴⁹ JUILLET, Luc, PHELIPPEAU, Eric. La probité des élites politiques en France et au Canada : dénégation, reconnaissance discrète, et cogestion à risque d'un problème public. in FOREY, Elsa, GRANERO, Aurore, MEYER, Alix. *op.cit.* p.256.

⁵⁵⁰ LE MONDE. La « République irréprochable », pour mémoire [en ligne]. Publié le 26 avril 2012 à 08h50, mis à jour le 26 avril 2012 à 10h50. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2012/04/26/la-republique-irreprochable-pour-memoire_1691151_3232.html.

⁵⁵¹ Cette expression a été plusieurs fois citées par le Président de la République François Hollande lors de son discours d'inauguration de l'Agence française anti-corruption.

208. Afin d'illustrer notre propos, il a été décidé de mettre en avant deux scandales politico-financiers récents, caractérisant les éléments précités. Ces deux scandales ont des points de convergence. En effet, ils mettent en avant des personnalités politiques qui ont joué des rôles importants au sein des parlements et de certains exécutifs nationaux. Ces scandales ont notamment été mis en avant par les médias, en raison des personnalités qu'ils concernaient, mais également des sommes d'argent en cause au sein de ces derniers. Au niveau juridique, ces scandales ont pour objet le détournement, à des fins personnelles, de certains éléments du statut des parlementaires, et c'est précisément pour cette raison qu'ils ont été retenus.

Il est important de préciser que la retenue de deux affaires récentes ne signifie pas que d'autres scandales politico-financiers ne se sont pas déroulés avant. On peut par exemple citer l'affaire Wilson ou encore le scandale de Panama s'étant déroulés au XIX^{ème} siècle⁵⁵².

209. La première affaire retenue est l'affaire dite des « *époux Fillon* ». Cette affaire a connu un retentissement particulier au sein des médias et de l'opinion publique, car elle a été révélée durant l'élection présidentielle française de 2017, mettant ainsi au premier plan la probité des élus et acteurs politiques. L'intérêt juridique de cette affaire réside dans le fait que les éléments reprochés étaient liés aux mandats parlementaires exercés par François Fillon, et concernaient, plus précisément, le recrutement ainsi que la rémunération des collaborateurs parlementaires, élément faisant partie du statut des parlementaires. Le 25 janvier 2017, le journal français le Canard Enchaîné fait des révélations sur l'emploi comme collaboratrice de Madame Penelope Fillon, par son mari François Fillon, exerçant à l'époque un mandat parlementaire, et ensuite par son suppléant Monsieur Marc Joulaud⁵⁵³. L'article du Canard enchaîné précise notamment la date d'emploi, de 1998 à 2007, et l'étendue de la rémunération perçue par Madame Fillon : un montant d'environ 500 000 euros⁵⁵⁴. Le 1er février 2017, le Canard enchaîné a fait de nouvelles révélations, et mentionnait notamment que Madame

⁵⁵² TARDIEU, André. *op.cit.* p.325-326.

⁵⁵³ LOPES, Geoffrey, MODEZ, Olivier. Affaire Fillon : des révélations d'emplois fictifs à la condamnation, les dates clés [en ligne]. *La Croix*, le 13/02/2017 à 00:00 Modifié le 15/11/2021 à 18:20, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.la-croix.com/Journal/Chronologie-laffaire-Fillon-2017-02-12-1100824322>.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

Fillon aurait perçu en réalité environ 900 000 euros brut⁵⁵⁵. Les révélations s'étendaient de plus à d'autres personnes de la famille de François Fillon, ses enfants. Ces derniers auraient été employés entre 2005 et 2007 comme collaborateurs parlementaires et auraient perçu la somme brute de 84 000 euros⁵⁵⁶. Le 14 mars 2017, le journal *le Parisien* mentionnait qu'une partie de ces 84 000 euros aurait été reversée aux époux Fillon par leurs enfants⁵⁵⁷. Le même jour, le candidat à l'élection présidentielle est mis en examen pour soupçon d'emplois fictifs, en tant qu'assistants parlementaires, de son épouse ainsi que de ses deux enfants⁵⁵⁸. Les suites judiciaires de cette affaire ont donné lieu, le 29 juin 2020, à un jugement du tribunal correctionnel de Paris. François Fillon a été condamné à cinq ans de prison dont deux fermes, 375 000 euros d'amende ainsi que dix ans d'inéligibilité, et Penelope Fillon à 3 ans de prison avec sursis et également 375 000 euros d'amende⁵⁵⁹. Il est intéressant d'analyser les propos tenus par les magistrats afin de justifier cette condamnation. Il est ainsi évoqué « *un enrichissement personnel* » et d'avoir fait « *prévaloir son intérêt personnel sur l'intérêt commun* ». Les agissements des protagonistes de l'affaire Fillon ont eu pour conséquence « *d'éroder la confiance* » des représentés envers leurs représentants⁵⁶⁰. Ces termes, utilisés par le tribunal correctionnel de Paris, permettent d'établir un lien avec le travail de recherche entrepris. En effet, l'aspect téléologique du statut peut être mis en exergue. Les dispositions statutaires doivent être utilisées dans un but d'intérêt général traduit par un exercice optimal

⁵⁵⁵ BIRCHEM, Nathalie. Emplois fictifs : François Fillon condamné à deux ans de prison ferme [en ligne]. *La Croix*, le 29/06/2020 à 07:11 Modifié le 29/06/2020 à 16:53, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.la-croix.com/France/Justice/Suspense-concernant-jugement-laffaire-Fillon-2020-06-29-1201102367>.

⁵⁵⁶ POUSSART, Alexandre. Affaire Fillon : la chronologie de l'enquête [en ligne]. *Public Sénat*, 15/03/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/affaire-fillon-la-chronologie-de-l-enquete-57282>.

⁵⁵⁷ AFP. Les enfants Fillon ont reversé à leurs parents une partie des salaires [en ligne]. *Public Sénat*, 14/03/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/les-enfants-fillon-ont-reverse-a-leurs-parents-une-partie-des-salaires-57184>.

⁵⁵⁸ POUSSART, Alexandre. *op.cit.*

⁵⁵⁹ LE MONDE AVEC AFP. Emplois fictifs : François Fillon jugé coupable et condamné à cinq ans de prison, dont deux ferme [en ligne]. *Le Monde*, Publié le 29 juin 2020 à 14h10 - Mis à jour le 29 juin 2020 à 16h04, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/06/29/emplois-fictifs-francois-fillon-juge-coupable-et-condamne-a-cinq-ans-de-prison-dont-deux-fermes_6044577_3224.html.

⁵⁶⁰ *Ibidem*.

du mandat parlementaire. De plus, la crise de confiance des citoyens envers la classe politique est évoquée. Le statut des parlementaires doit ainsi prendre en compte cette crise liée en partie aux abus ayant pu être commis par certains parlementaires afin de la canaliser.

210. La seconde affaire retenue est le scandale dit « *des amendements aux Parlement européen* ». En 2011, plusieurs journalistes du journal The Sunday Times, ont contacté des députés européens (une soixantaine environ), en se faisant passer pour des lobbyistes, et en proposant à ces derniers des sommes d'argent conséquentes (allant de 12 000 à 120 000 euros)⁵⁶¹ contre le dépôt d'amendements. Parmi les députés contactés, trois députés du PE ont donné suite à cette proposition⁵⁶². Ces députés étaient d'origine autrichienne, roumaine et slovène, faisant partie respectivement des partis PPE et SD⁵⁶³. Ces députés européens avaient également occupé des postes de ministres au sein des exécutifs de leurs pays d'origine⁵⁶⁴. Le scandale a été mis en lumière suite à la révélation par The Sunday Times de l'identité des lobbyistes, qui étaient en réalité des journalistes d'investigation, et des éléments de preuve confirmant que les trois députés avaient accepté de déposer des amendements contre les sommes d'argent proposées⁵⁶⁵. Deux des trois parlementaires ont décidé, suite à ces révélations, de démissionner de leur mandat parlementaire⁵⁶⁶. La survenance de ce scandale politico-financier, comme l'affaire Fillon, est intéressante dans le cadre du travail de

⁵⁶¹ LE MONDE AVEC AFP. Nouvelle accusation de corruption au Parlement européen [en ligne]. *Le Monde*, Publié le 28 mars 2011 à 16h41 - Mis à jour le 29 mars 2011 à 15h32, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/03/28/nouvelle-accusation-de-corruption-au-parlement-europeen_1499824_3214.html.

⁵⁶² AFP. UE/Parlement: scandale de corruption [en ligne]. *Le Figaro*, Publié le 20/03/2011 à 16:36, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/03/20/97001-20110320FILWWW00127-ueparlement-soupcons-de-corruption.php>.

⁵⁶³ LE MONDE AVEC AFP. Nouvelle accusation de corruption au Parlement européen. *op.cit.*

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

⁵⁶⁵ LE MONDE AVEC AFP. Piégés par de faux lobbyistes, trois eurodéputés acceptent de déposer des amendements contre de l'argent [en ligne]. *Le Monde*, Publié le 20 mars 2011 à 12h47 - Mis à jour le 20 mars 2011 à 13h08, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/03/20/pieges-par-de-faux-lobbyistes-trois-eurodeputes-acceptent-de-deposer-des-amendements-contre-de-l-argent_1495941_3214.html.

⁵⁶⁶ GALLEN, Claire. Le Parlement européen terni par une affaire de corruption [en ligne]. *Le Figaro*, Publié le 22/03/2011 à 11:14, mis à jour le 23/03/2011 à 11:15, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/international/2011/03/22/01003-20110322ARTFIG00778-le-parlement-europeen-terni-par-une-affaire-de-corruption.php>.

recherche entrepris. En effet, une nouvelle fois l'aspect téléologique du statut est mis en avant. Les dispositions statutaires doivent permettre un exercice correct du mandat et ne doivent pas servir d'autres fins, telles que des fins personnelles. En l'espèce, les parlementaires ont détourné l'usage de leur droit d'amendement qui est une prérogative du statut des parlementaires. De plus, la survenance de ce scandale, parmi d'autres, contribue à alimenter la crise de confiance envers la classe politique, et plus précisément envers les acteurs parlementaires.

B) Une crise de confiance pérenne dans les sondages d'opinion

211. Outre les analyses doctrinales de la crise de confiance, et la narration des scandales politico-financiers démontrant le mauvais usage de certains éléments du statut du parlementaire, la crise de confiance que traversent les démocraties est quantifiable, notamment au travers des sondages d'opinion. Afin de démontrer que cette crise est pérenne depuis plusieurs années, les données du CEVIPOF et de l'Eurobaromètre seront utilisées et interprétées dans l'optique d'illustrer notre propos.

212. Le CEVIPOF est le centre de recherches politiques de Sciences Po, qui a été créé en 1960 et affilié au CNRS depuis 1968. Le CEVIPOF a pour but d'analyser « *les grands courants et idées politiques qui façonnent les forces et les institutions politiques, ainsi que les facteurs qui contribuent à orienter les comportements et les attitudes politiques de nos concitoyens*⁵⁶⁷ ». Plus particulièrement, le CEVIPOF mène des enquêtes sur la confiance dans le domaine politique depuis onze ans : « *Le Baromètre de la confiance politique est une enquête académique devenue l'enquête de référence française sur la question de la confiance des français dans la politique*⁵⁶⁸ ».

⁵⁶⁷ SCIENCES PO CEVIPOF. *op.cit.* Disponible sur : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/presentation-du-cevipof.html>. [consulté le 24/06/2022].

⁵⁶⁸ SCIENCES PO CEVIPOF, Le baromètre de la confiance politique [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>. [consulté le 24/06/2022].

Les propos contenus dans le préambule de l'étude, faisant la synthèse de dix années de mesure de la confiance accordée aux institutions politiques⁵⁶⁹, démontrent parfaitement l'importance fondamentale de la confiance dans le système démocratique, et plus particulièrement dans le cadre du système du mandat représentatif : *« Les définitions de la confiance sont multiples. Elles sont d'ordre philosophique, psychologique, économique ou sociologique. L'excès de confiance est coupable. Sa rareté est regrettable. En politique, la confiance est la valeur cardinale de la démocratie. En effet, la démocratie est le seul régime qui repose sur le consentement du gouverné. A la différence d'autres régimes politiques, la démocratie a besoin du soutien de celui sur lequel elle s'exerce. Idéalement, en votant, le citoyen ne choisit pas seulement un candidat, il soutient la démocratie. Confier à quelqu'un le soin de nous gouverner est le propre de la démocratie représentative. Confier, c'est avoir confiance. Cette valeur est donc fondamentale en démocratie et plus particulièrement dans notre démocratie représentative des soixante ans de la Ve République⁵⁷⁰ ».*

213. L'Eurobaromètre est un sondage de l'opinion publique créé en 1973. Ces sondages d'opinion sont réalisés par les institutions européennes, au sein de tous les Etats-membres de l'Union⁵⁷¹. Depuis 2007, le PE a créé son propre Eurobaromètre. Ces sondages d'opinion traitent de sujets divers *« allant des perceptions qu'ont les citoyens et les citoyennes de l'action de l'Union et de leurs attentes à cet égard aux principaux enjeux auxquels l'Union est confrontée. Les sondages mesurent également en détail le point de vue des citoyens et des citoyennes vis-à-vis de l'Union européenne et du Parlement européen, tout en surveillant de près les opinions du public sur les élections européennes »*. L'Eurobaromètre présente l'avantage de synthétiser les données provenant de 27 (puis 26) Etats-membres, ce qui permet ainsi d'avoir une vision scientifique d'ensemble sur le ressenti des citoyens européens sur le PE.

⁵⁶⁹ SCIENCESPO CEVIPOF. *« Baromètre de la confiance politique, 2009-2019 : la crise de la confiance politique »*. 01/2019, [consulté le 24/06/2022], p.2. Disponible sur : https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/CEVIPOF_confiance_10ans_CHEURFA_CHANVRIL_2019.pdf.

⁵⁷⁰ *Ibidem*.

⁵⁷¹ PARLEMENT EUROPEEN. *op.cit.* Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/be-heard/eurobarometer>. [consulté le 24/06/2022].

214. En France, la crise de confiance envers les institutions politiques, et plus particulièrement le Parlement, est bien ancrée entre les années 2009 et 2019, qualifiées de « *décennie noire pour la confiance politique en France* ». Premièrement, de manière globale, les Français interrogés ont une vision négative de la politique en France. Cette vision négative peut être illustrée au travers de deux graphiques construits à l'aide des données mise à disposition par le CEVIPOF : **Annexe 1**. Les sentiments négatifs envers les politiques, et plus particulièrement la méfiance, traduisent la crise de confiance générale envers la politique. Cette crise de confiance trouve un écho particulier lorsque l'honnêteté des hommes politiques est évoquée auprès des Français : **Annexes 2 et 3**. Les graphiques utilisés ci-dessus permettent d'avoir une vision d'ensemble de la situation en France sur la confiance politique durant une décennie. L'étude du CEVIPOF permet de formuler plusieurs remarques. Tout d'abord, les Français interrogés ont une vision délétère de la politique dans sa globalité. Cette vision s'exprime par des sentiments négatifs puissants à l'égard de cette dernière, et notamment dans la considération de l'honnêteté des acteurs politiques. Dans un second temps, la crise de confiance touche d'avantage les élus nationaux et européens, et notamment les députés nationaux et européens, que les élus locaux. Ces données portant sur la décennie 2009-2019 peuvent être consolidées par les données de l'étude du CEVIPOF datant de février 2021⁵⁷², montrant des tendances similaires : **Annexes 4 et 5**. Les données du CEVIPOF permettent de mettre en exergue deux pans de la crise de confiance. Tout d'abord, la crise de confiance touche les acteurs politiques dont les parlementaires font partie, et par laquelle ils ne sont pas épargnés : en effet, pendant la période étudiée, le taux de confiance ne dépasse pas la barre symbolique des 50 pour-cent. De plus, la crise touche également l'institution parlementaire, l'AN et le Sénat frôlant les 40 pour-cent de confiance.

215. Les données portant sur l'UE sont sensiblement différentes, mais confirment la tendance française d'une confiance modérée voire faible envers l'institution ou les acteurs parlementaires (Annexe 7). Les données concernant la confiance des citoyens suisses envers

⁵⁷² SCIENCESPo CEVIPOF. « *Le baromètre de la confiance politique, vague 12* » [en ligne]. 02/2021, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Baromètre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20\(1\).pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Baromètre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20(1).pdf).

leurs parlementaires ou leur Parlement sont extrêmement rares. En effet, au niveau national, il n'y pas d'institut de sondage et d'études d'opinion satisfaisantes traitant de ce sujet. Toutefois, l'Eurobaromètre permet d'acquérir des données portant, à la fois sur la confiance des citoyens suisses envers leur propre Parlement, mais également envers le Parlement européen : **Annexe 6**. Entre 2014 et 2018, le PE a connu une forte revalorisation de la confiance qui lui est accordée, passant ainsi d'environ 35 pour-cent à 50 pour-cent, ce qui constitue une confiance modérée et non plus faible. Cette tendance, exprimée par les données de cette période, se confirme en 2021. Il est également important de préciser que le PE est, durant cette période, l'institution en laquelle les européens ont le plus confiance devant la Commission européenne et la Banque centrale européenne. En 2021, et ce, malgré la période de crise sanitaire pouvant être propice à un recul de la confiance, la moyenne de la confiance dans l'ensemble des pays membres de l'UE atteint la barre symbolique des 50 pour-cent, constituant ainsi une confiance modérée envers cette institution européenne⁵⁷³. Ce taux demeure cependant plus bas spécifiquement en France⁵⁷⁴ et en Suisse : **Annexe 7**.

216. Il est important de remarquer que la Suisse, en ce qui concerne son Parlement national, se détache largement des deux autres cas d'étude. En effet, il ne fait aucun doute, qu'en 2021, les citoyens suisses ont majoritairement confiance en leur Parlement fédéral. Ce taux de confiance atteint en effet 74 pour-cent : **Annexe 8**. Cette situation différente au niveau de la crise de confiance justifie d'autant plus la comparaison entre les différents cas d'étude. Il sera ainsi intéressant d'analyser si les différences présentes au niveau de la confiance entraînent des différences au niveau du statut des parlementaires des cas d'étude présentés.

217. La crise de confiance des citoyens, à l'égard des institutions politiques et plus particulièrement des parlements et de leurs membres, est ancrée au sein des systèmes institutionnels, notamment de la France et de l'UE. La Suisse semble être relativement

⁵⁷³ Il existe de grandes disparités dans le taux de confiance accordé au Parlement européen par les Etats membres. Certains pays comme le Portugal (80%), l'Irlande (76%) ou encore la Lituanie (69%) possèdent un fort taux de confiance. D'autres tels que la France (38%), Chypre (41%) et l'Autriche accordent un faible taux de confiance au Parlement européen.

⁵⁷⁴ La France possède l'un des plus bas taux de confiance envers le Parlement européen parmi les Etats membres.

épargnée par cette crise. Cette crise de confiance entraîne plusieurs conséquences concernant le statut des parlementaires et ainsi, un lien peut être établi entre ces deux éléments. La première conséquence de cette crise consiste en la remise en cause des dispositions présentes dans le statut et plus particulièrement en la non-justification de leur présence au sein de ce dernier. Les dispositions du statut des parlementaires pourraient être perçues comme des avantages injustifiés déconnectés de toute utilité pour le bon exercice du mandat et fonctions qui y sont attachés. L'analyse du statut des parlementaires doit inévitablement conduire à la critique positive ou négative de la présence des dispositions au sein du statut. La deuxième conséquence consiste en l'analyse de la prise en compte de ce contexte par le statut des parlementaires. Il sera ainsi intéressant d'analyser, si le statut a évolué et a introduit des dispositions ou des mécanismes de contrôle de l'utilisation de dispositions statutaires existantes auparavant, afin de s'assurer que leur usage n'est pas détourné, comme cela fût le cas dans certains scandales politico-financiers. Cela sera d'autant plus intéressant d'analyser si la Suisse, relativement épargnée par la crise de confiance, a introduit au sein du statut des parlementaires de tels mécanismes.

III- Un déficit de représentativité au sein des institutions parlementaires

218. Au sein des chambres parlementaires, à l'aide des données fournies par les parlements et certains chercheurs, il est possible d'observer un déficit de représentativité de certaines catégories. Ce phénomène est notamment présent pour les jeunes parlementaires **(A)**, les parlementaires féminines **(B)**, ou encore certaines catégories socio-professionnelles **(C)**.

A) La sous-représentation des jeunes parlementaires

219. Les conditions d'éligibilité pour les élections parlementaires des cas d'étude retenus sont soumises à des critères d'âge. Pour la quasi-intégralité de ces élections, l'âge retenu est celui de 18 ans pour pouvoir se présenter à l'élection. Il y a une exception pour le Sénat français pour lequel l'âge pour pouvoir être candidat est de 23 ans. Pour toutes les élections parlementaires précitées, un point commun peut également mis en exergue : il n'existe pas

d'âge maximum pour être candidat à l'élection législative. Ainsi, les conditions juridiques d'âge exigées ne semblent pas être un frein à la candidature et l'élection des jeunes parlementaires.

220. Les données utilisées, afin de quantifier la représentativité des jeunes parlementaires, seront principalement celles exposées par les chambres parlementaires, au sein de leurs sites internet institutionnels. Ce choix se justifie principalement par la fiabilité des données dans un premier temps, et par le caractère brut de ces données marquées par l'absence d'interprétation par des chercheurs dans un second temps, nous laissant ainsi la possibilité d'exposer notre propre analyse.

221. L'étude de la représentativité de l'âge des parlementaires au sein de l'AN et du Sénat français, du Conseil national, et du Conseil des Etats en Suisse, et du PE, conduit à un point de convergence. Les jeunes parlementaires ont tendance à être peu représentés, par rapport aux autres catégories d'âge, au sein des chambres : **Annexe 9**. Le graphique montre ainsi une moyenne d'âge élevée des parlementaires qui se situe autour de 50 ans⁵⁷⁵ pour l'ensemble des chambres, avec une exception notable pour le Sénat français, pour lequel la moyenne d'âge est de 61 ans. Il est intéressant de comparer ces moyens d'âge au sein des parlements avec la moyenne d'âge en population générale. En France, par exemple, la moyenne d'âge en population générale est de 42 ans⁵⁷⁶. La moyenne d'âge des parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat est largement supérieure (environ 55 ans) que la moyenne d'âge en population générale. C'est également le cas pour le cas d'étude suisse, pour lequel l'âge moyen des parlementaires est de 50 ans, alors que l'âge moyen de la population générale est de 42 ans⁵⁷⁷. La sous-représentation des jeunes parlementaires est davantage mise en exergue lorsqu'une répartition de ces derniers en fonction des catégories d'âge est construite : **Annexe**

⁵⁷⁵ Plus précisément, la moyenne d'âge toute chambre confondue est de 53 ans.

⁵⁷⁶ INSEE, Age moyen et âge médian de la population, Données annuelles de 1991 à 2023 [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381476>.

⁵⁷⁷ OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, Age moyen de la population résidente permanente selon la catégorie de nationalité, le sexe et le canton, de 2010 à 2020 [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/age-etat-civil-nationalite.assetdetail.18845641.html>.

10. Le tableau présenté permet d'établir un pourcentage précis des parlementaires âgés entre 18 ans et 40 ans, au sein des différentes chambres législatives. Pour l'AN et le Sénat les pourcentages s'élèvent respectivement à 13,7% et 1,7%. Le même pourcentage atteint 15,5% pour le Parlement fédéral suisse. Le PE ne fournit pas de données quant à la répartition des députés européens par tranche d'âge. En comparant ces données, au pourcentage de population générale au sein de cette tranche d'âge⁵⁷⁸, il est possible d'affirmer que les parlementaires âgés de 18 à 40 ans sont sous-représentés. La sous-représentation est davantage marquée pour la tranche d'âge la plus jeune (18-30 ans) : 0,5% pour l'AN, 0% pour le Sénat, et 2% pour le Parlement fédéral suisse. La comparaison de ces données avec le pourcentage de personnes âgées de 18 à 30 ans démontre un écart de représentativité important. En effet, en France et en Suisse, le pourcentage de personnes classées dans cette tranche d'âge est de respectivement 11% et 18%⁵⁷⁹.

222. Après avoir constaté le défaut de représentativité des jeunes parlementaires au sein des chambres délibératives, il est intéressant se demander si le statut ne constitue pas un frein à la candidature de ces derniers. L'analyse se concentra uniquement sur le statut des parlementaires, et ne traitera pas de la sélection des candidats par les partis politiques, et de la prise en compte du critère d'âge dans le choix des électeurs, ces sujets s'éloignant du sujet principal de recherche.

B) Une féminisation partielle des parlementaires

223. La démarche d'analyse de la représentativité des femmes, au sein des chambres parlementaires, sera identique à celle employée pour la représentativité des jeunes parlementaires. Dans un premier temps, elle comportera à une quantification du nombre de femmes dans les Parlements des cas d'étude. Cette quantification permettra ensuite de

⁵⁷⁸ En France, ce pourcentage s'élève à 23,4% : INSEE, Population par sexe et groupe d'âges [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381474>. En Suisse, ce pourcentage s'élève à 32% : ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE, Parlementaires [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/faits-donnees-chiffres/chiffres-parlementaires>.

⁵⁷⁹ Cf. Annexe 10.

s'interroger sur le rôle potentiel du statut envers la représentativité féminine. Les données utilisées pour l'analyse de la représentativité féminines sont celles présentes principalement sur les sites internet institutionnels des chambres législatives : **Annexe 11**. L'analyse du graphique permet d'affirmer qu'il existe une sous-représentation des femmes au sein des différentes chambres parlementaires, par rapport au nombre de parlementaires masculins. La proportion de parlementaire féminin est respectivement de 39% à l'Assemblée nationale, 32% au Sénat, 42% au Conseil national, 28% au Conseil des Etats, et de 41 % au PE pour un pourcentage moyen de 36,4% au sein de toutes les chambres réunies. Il est important d'observer que le pourcentage de femmes présentes au sein des parlements est relativement plus faible que le nombre de femmes en population générale⁵⁸⁰.

C) Une prédominance de certaines catégories socio-professionnelles au sein des chambres parlementaires

224. Au sein de l'analyse de la représentativité des élus, un critère est la pierre angulaire des différentes études : les catégories socio-professionnelles. Parmi les différents cas d'étude retenus, on peut observer une prédominance commune de deux catégories de professions : les professions libérales (ou indépendants) et les professions de la fonction publique. Il est important de noter que, scientifiquement, l'étude des professions exercées par les parlementaires est un élément fondamental des travaux de recherche dans le cadre d'une large réflexion sur le principe de milice⁵⁸¹. Le graphique présenté permet d'illustrer cette présence importante : **Annexe 12**. Le graphique a été élaboré avec les données présentes sur les sites

⁵⁸⁰ Le pourcentage de femmes en France est de 52% Le pourcentage de femmes en Suisse est de 50% : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.assetdetail.19964431.html>. [consulté le 24/06/2022].

⁵⁸¹ MACH, André, PILOTTI, Andrea. Professionnalisation et changements de profils des parlementaires suisses au cours de la période récente (1980-2000). *passim*.

internet institutionnels des Parlements⁵⁸², et les travaux d'Andréa Pilotti⁵⁸³ pour le cas d'étude suisse.

IV - Une professionnalisation du mandat parlementaire

225. La professionnalisation, bien qu'ayant été abordée au XXème siècle, a connu un développement doctrinal important depuis le début du XXIème siècle. Les auteurs ont notamment porté une importance particulière à la définition du phénomène de professionnalisation **(A)**, permettant ainsi d'engager des critères de composition **(B)**. La professionnalisation du mandat parlementaire a également un impact sur la représentativité des chambres, car il est en effet difficile de cumuler l'exercice du mandat avec l'occupation d'une autre fonction professionnelle **(C)**.

A) Définition de la professionnalisation politique

226. « *Le politicien de profession est plutôt une sorte de citoyen pervers, un parasite du suffrage universel passé maître dans les petites besognes électorales, cherchant la satisfaction de ses intérêts propres et des intérêts des «siens» et finissant par mettre en place un système de contrôle tatillon des élus⁵⁸⁴* ». Cette citation met en exergue la difficulté particulière dans le traitement de la notion de professionnalisation des mandats. Objet scientifique, mêlant droit public et science politique, la professionnalisation est avant tout un sujet politique sur lequel les élus (toute catégorie confondue) ont des réticences à se positionner, rejetant cette qualification la plupart du temps. Cet aspect péjoratif de la qualification de professionnel de la politique n'est pas récent. En effet, dès le XIXème siècle, des débats terminologiques étaient

⁵⁸² ASSEMBLEE NATIONALE, Liste des députés par catégorie socioprofessionnelle [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/cat-sociopro> ; SENAT, Liste des sénateurs par catégories socio-professionnelles [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/senateurs/catpro.html>.

⁵⁸³ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. *op.cit.* p.237. L'auteur a lui-même construit son raisonnement à partir des données de l'Université de Lausanne, et plus particulièrement avec la Base de données sur les élites politiques suisses du XXème siècle.

⁵⁸⁴ Le Beguec Gilles. La professionnalisation parlementaire. *op.cit.* p.381. Cette citation est extraite des propos tenus par le Sénateur Edmond Schérer en 1883 au sein de l'ouvrage « *La démocratie et la France* ».

déjà présents sur la qualification à attribuer au mandat parlementaire⁵⁸⁵. Plus précisément, les querelles portaient sur l'usage du terme « *métier* », et l'emploi du terme « *profession* », le mot « *métier* » ayant à cette époque une connotation plus péjorative que celui de « *profession* ».

On peut ainsi constater que les réflexions sur la professionnalisation des mandats politiques sont anciennes, et ont toujours revêtu une tension particulière.

227. Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, la réflexion sur la professionnalisation s'intensifie et deux monographies importantes, traitant de ce sujet, permettent de dégager des critères, afin de pouvoir constater la présence de la professionnalisation.

228. Le premier ouvrage retenu est celui de Max Weber, intitulé « *Le savant et le politique* ». Au sein de ses écrits, l'auteur met, tout d'abord, en avant les « *premières catégories d'hommes politiques professionnels*⁵⁸⁶ ». Historiquement, ils étaient appréhendés comme « *tout d'abord au service du prince : à savoir des gens qui ne voulaient pas devenir eux-mêmes des maîtres, à l'instar des chefs charismatiques, mais qui se mettaient au service des maîtres politiques. Ils se sont mis à la disposition des princes dans cette lutte, et ils ont fait de ce service au profit de la politique du prince aussi bien le moyen matériel de gagner leur vie que le contenu idéal de cette vie*⁵⁸⁷ ». Deux remarques peuvent être émises à l'égard de cette définition initiale. Dans un premier temps, l'homme politique professionnel pouvait être identifié, si on fait une analogie avec le XX^{ème} et XXI^{ème} siècle, à un conseiller politique, qui n'aspirait pas à exercer des fonctions politiques de premier plan. Dans un second temps, la définition met en exergue un critère fondamental, qui sera au centre de l'analyse de Max Weber, et qui sera également un critère phare de la doctrine contemporaine sur la professionnalisation politique, celui de la dépendance économique à la fonction. Par l'exercice de cette fonction politique, un revenu permettant de « *vivre* » est perçu. Suite à cette première théorisation historique, l'auteur propose une analyse correspondant aux fonctions politiques telles que l'on pourrait les définir aujourd'hui : « *chercher à influencer la*

⁵⁸⁵ *loc.cit.*

⁵⁸⁶ WEBER, Max. COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *op.cit.* p.128.

⁵⁸⁷ *loc.cit.*

*répartition du pouvoir entre et au sein des formations politiques*⁵⁸⁸ ». Tout d'abord, le penseur distingue la politique exercée de manière « *occasionnelle* » et la politique exercée professionnellement. La politique exercée occasionnellement est commune, l'auteur prend notamment pour exemple le vote, ou encore la tenue de discours politiques par les citoyens. Il distingue ensuite cette manière d'exercer la politique du fait de « *faire de la politique sa profession*⁵⁸⁹ ». Weber propose une opposition marquée entre vivre « *pour* » la politique, et vivre « *de* » la politique, sans pour autant exclure une combinaison utopique des deux aspects. Afin de différencier ces deux pans de l'exercice politique, un critère économique est retenu. En effet, « *Vit « de » la politique en tant que profession celui qui cherche à en faire une source permanente de revenu, « pour » la politique celui pour lequel ce n'est pas le cas*⁵⁹⁰ ». Le protagoniste vivant « *pour* » la politique, c'est-à-dire exerçant la politique comme un idéal idéologique, doit remplir un certain nombre de conditions. Ce dernier doit posséder une fortune ou des revenus suffisamment importants, afin de ne pas avoir besoin d'un revenu procédant de son activité politique⁵⁹¹. De plus, ce dernier doit être « *économiquement disponible*⁵⁹² ». Ces revenus ne doivent pas ainsi provenir d'une activité professionnelle, par exemple, qui l'accapare dans son temps, mais également dans ses savoir-faire, afin qu'il puisse exercer l'activité politique correctement. Weber cite ainsi l'exemple, le plus répandu, du rentier, qui semble remplir toutes ces conditions. Il met également en exergue des professions libérales, telles que les médecins ou les avocats, qui induisent plus de disponibilité pour exercer les fonctions politiques. Plus simplement, et *a contrario*, celui qui vit « *de* » la politique tire principalement ou exclusivement ses revenus de l'activité politique, et cherche également à pérenniser cette situation. *In fine*, le sociologue allemand établit un lien fondamental entre le critère économique précité et le recrutement des hommes politiques. Il mentionne en effet que « *La direction d'un Etat ou d'un parti par des gens qui vivent exclusivement (au sens économique du terme) pour la politique, et non de celle-ci, implique*

⁵⁸⁸ *loc.cit.*

⁵⁸⁹ *Ibidem.* p.131.

⁵⁹⁰ *loc.cit.*

⁵⁹¹ *loc.cit.*

⁵⁹² *Ibidem.* p.132.

nécessairement un recrutement « ploutocratique » des couches politiquement dirigeantes⁵⁹³ ». Si l'on définit le terme ploutocratique au sens d'exercice du pouvoir politique par ceux possédant la richesse, c'est-à-dire, par les plus riches, alors le recrutement politique serait accessible qu'à une certaine catégorie de personnes très limitée. En raisonnant en termes contemporains, on peut affirmer que de manière précoce Max Weber crée une liaison entre le critère économique et la représentativité des hommes politiques. Afin qu'un recrutement ploutocratique ne se produise pas, les personnes doivent tirer « *des revenus réguliers et sûrs de l'activité entrepreneuriale politique⁵⁹⁴* ».

229. Il est important et intéressant de comparer cette analyse provenant d'un théoricien, avec un point de vue exposé par un praticien. Ainsi, l'ouvrage d'André Tardieu, homme politique français, ayant occupé des fonctions parlementaires et ministérielles, apporte davantage d'éléments sur la professionnalisation du mandat parlementaire. Le politicien effectue dans un premier temps un constat explicite : « *Mandat parlementaire ? Non. Le mandat appartient au passé. De nos jours, il est devenu un métier⁵⁹⁵* ». Par ce propos, l'auteur acte la professionnalisation du mandat parlementaire, et plus précisément sa transformation profonde, le mandat ayant disparu au profit du métier. Cette disparition marque également, en filigrane, la profonde opposition entre le mandat et le métier, le premier ne pouvant survivre à la survenance du second. Tardieu traduisait cette incompatibilité avec les termes suivants : « *Mandat et métier ne sont point la même chose. Ce sont des choses différentes et même contraires. Le mandat est mission de confiance, mission personnelle, mission limitée dans sa durée et dans son objet. Le mandataire représente pour une tâche définie des mandants, qui le connaissent et qu'il connaît. Aucun de ces caractères ne s'attachent au métier⁵⁹⁶* ». Ce rejet de la professionnalisation du mandat parlementaire, au travers, soit de l'incompatibilité de ce phénomène avec le mandat, soit par refus d'utiliser ce qualificatif, est un phénomène bien présent au sein de la classe politique. Afin d'illustrer la qualification professionnelle précitée,

⁵⁹³ *Ibidem.* p.133.

⁵⁹⁴ *Ibidem.* p.134.

⁵⁹⁵ TARDIEU, André. *op.cit.* p.14.

⁵⁹⁶ *loc.cit.*

l'auteur a mis en exergue six caractéristiques, qu'il qualifie de « *profits*⁵⁹⁷ ». Ces six éléments sont notamment « *totale liberté d'accès ; totale liberté de durée ; totale liberté d'extension ; salaire régulier, retraite assurée ; avantages en nature*⁵⁹⁸ ». Parmi ces critères, il est intéressant de constater que deux types de caractéristiques sont mis en avant : une caractéristique économique, ainsi qu'une caractéristique temporelle. On peut ainsi constater que l'analyse de Tardieu reprend un élément fondamental de celle de Weber (critère économique), mais théorise également un critère temporel. L'optique temporelle développée par l'auteur, et notamment sa critique, repose dans la rééligibilité illimitée des possesseurs du mandat parlementaire. L'auteur critique cette dernière en mentionnant qu'elle détournerait le parlementaire de sa mission initiale, et que ce dernier penserait avant tout à sa réélection et ainsi à son intérêt personnel.

230. Les deux analyses étudiées comportent les premiers jalons de la réflexion portant sur la professionnalisation des fonctions politiques, et notamment du mandat parlementaire. Cette réflexion s'est poursuivie, et est particulièrement développée aujourd'hui.

De manière liminaire, il est important de préciser que l'analyse de l'avènement de la professionnalisation des fonctions politiques trouve un écho particulier en Suisse. En effet, le modèle suisse est confronté à une professionnalisation récente des mandats politiques, alors qu'en France, cette notion a fait l'objet de réflexions plus anciennes comme il est possible de le constater au travers des écrits d'André Tardieu. Cette récente mise en exergue de la professionnalisation des mandats politiques en Suisse est la conséquence de l'application du principe traditionnel de milice, et de son déclin contemporain⁵⁹⁹. Le principe de milice peut se définir généralement comme « *un principe d'organisation couramment pratiqué dans la vie publique en Suisse; elle repose sur l'idée républicaine selon laquelle le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques à titre extraprofessionnel et bénévole*⁶⁰⁰ ». Cette définition liminaire permet de dégager trois éléments importants

⁵⁹⁷ *Ibidem.* p.22.

⁵⁹⁸ *loc.cit.*

⁵⁹⁹ MULLER, Andreas, Faiblesses du système de milice et propositions pour le revitaliser. *op.cit.* p.95 et s.

⁶⁰⁰ DICTIONNAIRE HISTORIQUE DE LA SUISSE. Système de milice. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/043694/2009-11-10/>.

composant le système de milice. Il y a, tout d'abord, un rejet de la qualification professionnelle pour les charges publiques. De plus, les charges publiques doivent être exercées de manière bénévole, c'est-à-dire détachée de tout gain matériel. Enfin, ces dernières doivent être exécutées par les citoyens qui en ont la capacité. De manière liminaire, il est possible d'affirmer qu'en Suisse, les activités politiques qui peuvent être qualifiées de charges publiques, ne sont pas considérées comme des activités professionnelles. Plus particulièrement, au niveau politique, le principe de milice fut consacré dès 1830 au sein des constitutions cantonales⁶⁰¹. Les citoyens devaient ainsi assurer des charges publiques pour le bien de la communauté, ces dernières n'étant donc pas réservées à des fonctionnaires ou magistrats⁶⁰². Une définition, explicitée par les chercheurs Pilotti et Mazzoleni, permet de développer les caractéristiques du principe de milice, appliqué aux fonctions politiques : « *La milice politique se réfère surtout au mode d'exercice des fonctions politiques électives, généralement dans des organismes ou des institutions à caractère public. Elle se réfère à un exercice volontaire, n'étant pas légalement obligatoire, mais constituant plutôt une contrainte morale envers la communauté. La rémunération de la fonction est subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle n'implique pas une rémunération matérielle suffisante pour vivre. En outre, une telle fonction est exercée à temps partiel, c'est-à-dire qu'elle est menée en parallèle d'une autre activité, par exemple de nature professionnelle. Enfin, celui que l'on peut définir comme politicien de milice exerce sa fonction pour une période déterminée dans le temps et ne devient pas politicien de carrière*⁶⁰³ ». Les auteurs mettent, tout d'abord, en avant un critère économique qui doit être limité, pour que l'activité politique conserve son appartenance au domaine de la milice. En effet, la rémunération doit être suffisamment faible, afin que le détenteur de la fonction ne puisse en vivre. Pilotti et Mazzoleni détaillent également un critère temporel qui, lui aussi, doit être limité. Premièrement, la durée d'exercice de la fonction politique doit être suffisamment faible, afin que la fonction politique puisse être compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle. Dans un second temps, la durée d'exercice de la fonction politique doit être limitée dans le temps. En effet, le renouvellement de

⁶⁰¹ *Ibidem*.

⁶⁰² *Ibidem*.

⁶⁰³ PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. Introduction In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse. op.cit.* p.7.

l'attribution de la même fonction ou d'une autre fonction politique aux mêmes protagonistes, serait contraire au principe de milice, car il permettrait de pérenniser l'exercice de la fonction, et créerait ainsi une carrière au niveau politique. Au regard des éléments apportés, le principe de milice semble être bien ancré dans le système institutionnel suisse, depuis le XVIII^{ème} siècle⁶⁰⁴. Toutefois, la doctrine scientifique suisse constate une remise en question de la réalité d'existence de ce principe, au travers de différents éléments. Cette remise en question est associée à un phénomène de professionnalisation des fonctions politiques suisses, et notamment du mandat parlementaire. Ce processus de professionnalisation est également mis en lumière au travers de la comparaison avec d'autres systèmes institutionnels. Ainsi, le principe de milice ne semble plus être une réalité au sein des chambres parlementaires suisses : « *Le Parlement fédéral a profondément changé au cours des dernières décennies. (...) la plupart des parlementaires fédéraux sont des politiciens professionnels à plein temps et l'Assemblée fédérale n'est plus qu'un « Parlement de milice » sur le papier. La raison est que les affaires politiques se sont multipliées et complexifiées, en même temps que les sollicitations de la vie professionnelle se sont accrues. C'est pourquoi il est difficile aujourd'hui de concilier les deux activités*⁶⁰⁵ ». Le principe de milice semble ainsi dénaturé par la difficile, voire l'impossible, conciliation entre une activité professionnelle et le mandat parlementaire, au regard de la complexification des tâches parlementaires, et du temps important qui est ainsi nécessaire afin de les exécuter correctement. C'est également dans cette optique de déclin du principe de milice que les chercheurs Pilotti, Sciarini et Cappelletti analysent le développement de la professionnalisation au sein d'autres cas d'étude que la Suisse, et y associent cette dernière, *in fine*, en y détectant certaines similitudes. Les auteurs distinguent particulièrement trois phases de la professionnalisation : « *Lors de la première, de 1880 à 1920, nous assistons à l'introduction d'un premier véritable salaire annuel versé aux membres des parlements nationaux aux États-Unis, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en Grande-Bretagne. La deuxième phase (années 1920-fin des années 1950) se caractérise dans différents pays par la création d'un système de commissions permanentes spécialisées, s'accompagnant également du développement des administrations parlementaires, tandis que*

⁶⁰⁴ Dictionnaire Historique de la Suisse. *op.cit.*

⁶⁰⁵ BUTIKOFER, Sarah. La fiction d'un Parlement de milice. *op.cit.* p.31.

*l'octroi d'un salaire annuel aux élus nationaux se poursuit dans d'autres pays (par exemple en Finlande, en Norvège et en Italie). Enfin, depuis les années 1960 se développe la troisième phase de la professionnalisation parlementaire, qui inclut entre autres la possibilité pour les élus de disposer de collaborateurs personnels pouvant constituer un appui fort précieux dans l'accomplissement de leurs tâches, l'amélioration régulière du salaire de base et des différentes indemnités, ainsi que le renforcement du système de commissions⁶⁰⁶ ». La détection de ces similitudes par les chercheurs précités ne signifie pas que la Suisse connaît actuellement le même achèvement du processus de professionnalisation, que les cas d'étude auquel elle est comparée. En effet, Mazzoleni parle notamment d'une professionnalisation « *inachevée*⁶⁰⁷ », due à des différences institutionnelles importantes marquant le système suisse : « *la structure décentralisée de l'Etat et la démocratie directe*⁶⁰⁸ ».*

Le constat de la progression du processus de professionnalisation des fonctions politiques en Suisse se heurte à plusieurs critiques, pouvant provenir de chercheurs ou de partis politiques. Au niveau de la recherche scientifique, le Think Thank « *Avenir suisse* », composé notamment de chercheurs, critique la remise en cause du principe de milice par l'apparition du processus de professionnalisation. Au niveau des partis politiques, la cristallisation des oppositions s'est organisée autour de la question de la rémunération du travail parlementaire⁶⁰⁹. En effet, la gauche et le centre-droit exprimaient un point de vue positif quant à la consolidation de la rémunération, alors que la droite radicale et nationale-populiste y était fermement opposées⁶¹⁰. Au sein de l'opposition politique, c'est notamment l'Union démocratique du centre (UDC) qui a joué un rôle majeur⁶¹¹.

⁶⁰⁶ PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio et al. L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation. *op.cit.* p.57.

⁶⁰⁷ MAZZOLENI, Oscar. Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse. *op.cit.* p.167.

⁶⁰⁸ *Ibidem.* p.173.

⁶⁰⁹ PILOTTI, Andrea, *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016.* *op.cit.* p.140 et s.

⁶¹⁰ MAZZOLENI, Oscar. *op.cit.* p.178.

⁶¹¹ *Ibidem.* p.179.

231. La doctrine scientifique contemporaine, comme les auteurs du XX^{ème} siècle précités, s'est saisie de ce thème de la professionnalisation des fonctions politiques. En analysant les écrits portant sur ce processus, on peut constater une convergence des critères définissant cette évolution du mandat.

Le premier critère, mis le plus en exergue, est un critère économique. Les analyses scientifiques reprennent les éléments émis par le sociologue Max Weber. En effet, ce critère est basé sur la rémunération, sur le revenu que peut tirer un protagoniste de son activité politique. Cette rémunération peut être comparée avec celle des salariés d'autres secteurs, notamment par son caractère fixe dans son montant, et son versement périodique (mensuellement versé). La professionnalisation est notamment traduite de ce point de vue par l'emploi d'un champ lexical relevant de celui du métier ou de la profession, au travers de termes tels que « *salaire*⁶¹² » ou encore « *rémunération*⁶¹³ ».

Le deuxième critère retenu, est un critère classique, notamment traité par Tardieu, qui est celui de la temporalité. Ce critère peut se dédoubler en deux pans : le critère temporel de court terme, et le critère temporel de moyen et long terme. Le critère temporel de court terme concerne le cumul avec une profession hors du champ politique. Or, la professionnalisation du champ politique exclut la possibilité de ce cumul (ou le rend très difficile). Elle l'exclut, tout d'abord, à cause de la complexification des tâches politiques, notamment des processus institutionnels (procédure parlementaire, relations avec les autres organismes du système institutionnel) ou encore des problématiques contemporaines. Une série d'exemples utilisée par Monsieur Demazière⁶¹⁴ permet de se rendre compte de cette complexification croissante : « *spécialisation des politiques sectorielles qui les inscris dans des jeux d'acteurs et des édifices normatifs complexes ; l'importance des dimensions juridiques et financières de l'action publique qui accroît la responsabilité des élus* ». Cet engagement important, nécessaire afin de remplir correctement les différentes missions politiques, a pour conséquence une exclusivité temporelle dans l'exercice de la fonction politique. Le second pan de critère temporel réside dans une temporalité à moyen et long terme. Elle se traduit

⁶¹² LASSEB, Karim, PILOTTI, Andrea. La rémunération du travail politique en Suisse In LE SAOUT, Remy (dir.). *La rémunération du travail politique en Europe*. op.cit. p.355-381. p.366.

⁶¹³ *loc.cit.*

⁶¹⁴ DEMAZIERE. Didier. *op.cit.*

notamment par la capacité du politique à se maintenir dans sa fonction, ou dans une autre fonction électorale durant de nombreuses années, la consécration illustratrice de cette réflexion, étant le cumul des mandats dans le temps. Ainsi, la professionnalisation se traduirait par le temps passé à occuper une mission politique durant la carrière du protagoniste. L'emploi d'un champ lexical attaché au travail et au monde professionnel est également employé, afin d'illustrer le cumul des fonctions politiques (similaires ou différentes) dans le temps. La doctrine scientifique emploie notamment l'expression de « *carrière politique*⁶¹⁵ ».

Afin de produire un raisonnement complet, il est important de préciser le lien indéfectible entre le critère économique et le critère temporel. La rémunération des fonctions politiques permet au critère temporel de se réaliser. En effet, la possibilité d'exercer une fonction politique à temps plein est permise grâce à la rémunération de cette dernière (sauf comme le mettait en évidence Max Weber pour certains notables tels que les rentiers dans un cadre de recrutement ploutocratique). C'est également grâce à cette rémunération étendue, au sein des fonctions politiques, qu'un protagoniste peut décider de cumuler la même fonction ou des fonctions politiques différentes, dans le temps. Une synthèse de ces deux critères est mise en avant par le chercheur Andréa Pilotti au travers d'une proposition de définition de la professionnalisation : « (...) *on peut parler d'un mandat politique professionnalisé dès le moment où celui-ci offre un salaire suffisant pour vivre ou lorsque le temps demandé pour l'accomplir ne permet pas de cumuler d'autres fonctions ou professions*⁶¹⁶ ».

En complément de ces deux premiers critères « *classiques* » précités, des nouveaux types de critères sont mis en évidence par la doctrine. On peut tout d'abord citer un critère d'expertise ou critère intellectuel, et un critère de professionnalisation structurelle. Le critère intellectuel ou d'expertise se manifeste par la maîtrise, par l'homme politique, de certaines techniques, savoir-faire⁶¹⁷ et connaissances. Ce critère intellectuel est indispensable à l'exercice de la mission politique, et est difficilement conciliable avec l'amateurisme. La maîtrise des éléments précités est nécessaire face à la complexification des tâches politiques

⁶¹⁵ BUGÉ, Eric. *Droit de la vie politique. op.cit.* p.501 ; COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. Le mandat parlementaire comme profession : les manifestations de la professionnalisation locale des députés. *op.cit.* p.145.

⁶¹⁶ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. op.cit.* p.27.

⁶¹⁷ DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas des élus politiques. *op.cit.*

mentionnées auparavant. Il est important de préciser que, ce savoir-faire est intimement lié au critère temporel. En effet, l'exercice des fonctions politiques à plein temps ainsi que leur cumul dans le temps, permet d'acquérir les savoirs ainsi que l'expérience indispensables. Au sein de la maîtrise des compétences et savoirs, le thème de la spécialisation⁶¹⁸ est également mis en lumière. Il existe tout d'abord une spécialisation générale attachée aux fonctions politiques. Elle est notamment illustrée par les maîtrises des procédures, telle que la procédure parlementaire, des codes institutionnels, ou encore de certaines connaissances en droit constitutionnel ou parlementaire. De plus, il existe une spécialisation plus restreinte qui relève en réalité de l'expertise. Les hommes politiques vont avoir tendance à se spécialiser dans des domaines politiques particuliers tels que l'environnement, la santé, les nouvelles technologies etc... On observe particulièrement ce phénomène au sein des chambres parlementaires avec la mise en place des commissions parlementaires⁶¹⁹. *In fine*, le critère structurel repose sur les moyens structurels, matériels et humains mis à la disposition des hommes politiques, afin de pouvoir exécuter leurs tâches. Dans le cas particulier des parlementaires, on peut par exemple citer l'emploi de collaborateurs parlementaires, l'appui sur les personnels des administrations parlementaires, ou encore la possibilité de rejoindre une commission parlementaire ou un groupe politique. Ce renforcement de la structure autour de la personne du parlementaire traduit cette professionnalisation, dans une optique de rationalisation et d'efficacité du travail parlementaire.

Afin de conclure le propos portant sur les critères de la professionnalisation, une synthèse de ces derniers est proposée au sein d'une définition unique du Professeur Offerlé. Selon ce dernier, la professionnalisation politique est « *un long mouvement séculaire durant lequel les acteurs politiques, se spécialisent en politique, se consacrent à plein temps à cette activité. Du point de vue des carrières individuelles, cela implique, dans le cours d'une vie, un lent ou brusque détachement (...) de la première activité professionnelle*⁶²⁰ ».

⁶¹⁸ *Ibidem*.

⁶¹⁹ MACH, André, PILOTTI, Andrea. Professionnalisation et changements de profils des parlementaires suisses au cours de la période récente (1980-2000). *op.cit.* p.11.

⁶²⁰ OFFERLÉ, Michel (dir.). *La profession politique. XIXe – XXe siècles*. Paris : 1995, Belin. Cité In. PILOTTI, Andrea. Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. *op.cit.* p.26.

232. La professionnalisation est une évolution, une étape. Il est, en effet, difficile d'affirmer que le mandat est un métier ou une profession⁶²¹. La qualification de professionnalisation semble être plus adaptée à la description de la situation. Car, dans un premier temps, les hommes politiques réfutent cette idée et ces termes⁶²². Dans un second temps, il existe des différences importantes avec les métiers ou professions. Ces différences reposent notamment sur la remise en cause du mandat à des échéances électorales régulières, et sur les termes employés concernant certaines dispositions portant sur les parlementaires, tel que l'emploi, par exemple, de l'expression indemnité au lieu de traitement ou salaire.

233. Dans le cadre de cette thèse de doctorat, il est important de se demander quel est le lien entre la professionnalisation et le statut des parlementaires. Eric Buge propose une piste de réflexion très éclairante établissant un lien entre ces deux notions. Il étaye plus précisément « *l'articulation entre la norme et la pratique*⁶²³ ». Il mentionne notamment deux options à la disposition du législateur afin de traiter cette évolution : « *soit il accompagne la professionnalisation de la vie publique, en adaptant la norme à la pratique, soit il tente de la contenir, en réaffirmant les principes qui fondent la banalité de la représentation politique, quitte à se retrouver en décalage avec la réalité. Concrètement, ce débat concerne le « statut » des responsables politiques (...)*⁶²⁴ ».

Il s'agira ainsi de déterminer par les recherches entreprises, comment le statut des parlementaires s'articule avec cette évolution, tendant à la professionnalisation du mandat parlementaire.

⁶²¹ Voir notamment : DEMAZIERE, Didier. *op.cit.* p.116 ; COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. Le mandat parlementaire comme profession : les manifestations de la professionnalisation locale des députés. *op.cit.* : « *Le présent article ne cherche pas à déterminer si le mandat de député est une profession ou non, débat d'ailleurs relativement normatif* ».

⁶²² Deux études montrent particulièrement le rejet de ce qualificatif par les hommes politiques : DAMAMME, Dominique. Professionnel de la politique, un métier peu avouable In OFFERLÉ, Michel. *La profession politique, XIXème - XXème siècle*. Paris : Belin, 1999. p.37 et s. ; BOELAERT, Julien, MICHON Sébastien, OLLION, Étienne, Métier député: enquête sur la professionnalisation de la politique en France, cité In Costa Olivier, KERROUCHE, Eric. Le mandat parlementaire comme profession : les manifestations de la professionnalisation locale des députés. *op.cit.* p.1.

⁶²³ BUGE, Eric. *Droit de la vie politique. op.cit.* p.478.

⁶²⁴ *Ibidem.* p.478.

B) Matérialisations de la professionnalisation

234. La professionnalisation du mandat parlementaire se matérialise principalement au travers d'un critère temporel. Le critère temporel se manifeste par un possible cumul des mandats dans le temps **(1)** et par le difficile cumul de l'exercice du mandat avec une autre fonction professionnelle **(2)**.

1) Le parlementaire et le temps

235. Des chercheurs suisses proposent une définition exhaustive du travail parlementaire : « *Le travail parlementaire au sens strict se compose du travail en séance au sein d'organes de l'Assemblée fédérale et du travail de préparation relatif à ces séances. Si on ajoute à cela le travail consacré à d'autres activités directement liées au mandat parlementaire (notamment les relations avec les partis, les médias, les électeurs et le public), on obtient le travail parlementaire au sens large*⁶²⁵ ». En utilisant les données des Parlements des cas d'étude, une tentative de quantification de la durée d'exercice de l'activité parlementaire sera entreprise.

236. L'analyse du travail parlementaire au sens strict est assez aisée. En effet, il faut dans un premier temps, s'intéresser aux sessions parlementaires, ainsi qu'aux séances les composant.

En France, l'article 28 de la Constitution précise que « *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* ». Ainsi, à l'AN, et au Sénat, la période de travail parlementaire s'étend durant neuf mois. Pour le cas du PE, l'article 229 du TFUE mentionne que « *Le Parlement européen tient une session annuelle. Il se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars* ». L'article 145 du RIPE apporte certaines précisions. Ce dernier mentionne de nouveau que « *La session correspond à une période d'un an* ». Il précise de plus que « *La période de session est la réunion que tient en règle générale le Parlement chaque mois* ». In

⁶²⁵ PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio et al. L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation. *op.cit.* p.79.

fine, l'article 151 de la Constitution fédérale suisse confie au domaine législatif la compétence de l'organisation des sessions parlementaires. La loi LParl, en son article 64, confie cette prérogative aux services du Parlement⁶²⁶. Les sessions ordinaires sont divisées en quatre périodes pour l'année 2022⁶²⁷ : une session de printemps (28 février-18 mars 2022), une session d'été (30 mai-17 juin 2022), une session d'hiver (12 septembre-30 septembre 2022) et une session d'automne (28 novembre-16 décembre 2022). En cumulée, la durée des sessions ordinaires est d'environ trois mois et demi. Il est donc aisé de constater que le temps consacré aux sessions ordinaires, durant lesquelles les parlementaires délibèrent sur les textes, est important.

Il est également intéressant de détailler, la répartition interne de ces sessions en séances. L'article 28 de la Constitution française impose un maximum de 120 jours de séances au cours de la session ordinaire. L'article 50 du RAN mentionne que les séances publiques s'étendent sur trois jours par semaine : « *L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi* ». Plus précisément, à l'AN, les horaires s'étendent de 9 heures 30 à 13 heures pour la matinée, de 15 heures à 20 heures pour l'après-midi, et de 21 heures 30 à 1 heures pour le soir. La situation est sensiblement identique au Sénat. En effet, l'article 32 du RIS précise que « *Le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine* ». Le règlement intérieur mentionne également que les séances ont lieu le mardi matin et après-midi, le mercredi après-midi, et le jeudi matin et après-midi. Au sein des chambres fédérales suisses le temps de séance est réparti de la manière suivante⁶²⁸ : lundi (14h30-19h), mardi (8h-13h), mercredi (8h-13h et 15h-19h), jeudi (8h-13h), jeudi de la dernière semaine de session (15h-19h) et vendredi de la dernière semaine de session (8h-11h). Dans la même optique, l'article 145 du RIPE décompose la session en séances journalières. La session annuelle du Parlement européen est

⁶²⁶ « *Les services du Parlement assistent l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions. Ils sont chargés ; a) de planifier et organiser les sessions ainsi que les séances des commissions (...)* ».

⁶²⁷ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE, Les sessions [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/sessions>.

⁶²⁸ *op.cit.*

scindée en douze sessions mensuelles, composée elles-mêmes de quatre jours de session par semaine⁶²⁹.

Les données présentées par les sites internet institutionnels des chambres délibératives permettent de quantifier le nombre d'heures passées en séance. Ainsi, à l'AN française, au cours de la session 2020-2021, s'étendant du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021, la durée totale des sessions s'élève à 1358 heures 55, pour un total de 162 jours de séances⁶³⁰. Pour le Sénat, l'activité est plus restreinte. En effet, pour l'année parlementaire 2020-2021 (1er octobre 2020-30 septembre 2021), le Sénat a tenu 56 jours de séance pour un total de 388 heures 12⁶³¹. Les nombres de jours de séances, ainsi que d'heures passées en séances publiques, sont sensiblement similaires entre le Sénat et le PE. En effet, pour l'année 2021, le Parlement européen a tenu 55 jours de séances pour un total de 409 heures 43⁶³². *In fine*, les données disponibles pour le Parlement fédéral suisse concernent la totalité de la législature 2015-2019⁶³³. Durant cette période, 1818,65 heures ont été passées en séances avec respectivement 1162 heures 65 pour le Conseil national et 656 heures pour le Conseil des Etats. En moyenne, pour une année de session, cela représenterait environ 363 heures. Au titre du comparatisme, on peut constater une forte similitude pour le temps passé en séance publique entre le Sénat, le PE et le Parlement fédéral suisse. L'AN constitue, quant à elle, une exception avec un temps passé en séance publique largement supérieur.

Ce nombre important de séances peut être complété par une obligation de participation aux séances. Cette obligation est notamment présente au sein du Parlement fédéral suisse. L'article

⁶²⁹ PARLEMENT EUROPEEN (bureau en Belgique), Calendrier annuel [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/belgium/fr/parlement-europeen/calendrier-annuel>.

⁶³⁰ ASSEMBLEE NATIONALE, Statistiques de l'activité parlementaire sous la XVe législature [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/\(session\)/2020-2021%20\(1er%20octobre%202020%20-%2030%20septembre%202021\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2020-2021%20(1er%20octobre%202020%20-%2030%20septembre%202021)).

⁶³¹ SENAT (Direction générale des Missions institutionnelles 2021-2022), Le Sénat en chiffre [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/tableaux_de_bord/tableau_de_bord.pdf.

⁶³² PARLEMENT EUROPEEN, Calendrier plénière révisé 2021 [en ligne], consulté le 24/06/2022. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/sedcms/documents/AGENDA_OUTLINES/337/20201218%20-%20CALENDAR%202021_fr.pdf.

⁶³³ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE, Durée totale des séances du Conseil national et du Conseil des Etats [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/faits-donnees-chifrees/temps-deliberations-conseils>.

10 de la loi LParl précise que « *Les députés sont tenus de participer aux séances du conseil et des commissions dont ils sont membres* ».

Il est intéressant de comparer, le temps passé en séance publique, facilement quantifiable grâce aux données disponibles, avec le temps de travail moyen global au sein des cas d'étude. En France, pour l'année 2020, le nombre d'heures travaillées annuelles tout emploi confondu s'élevait à 1496 heures. En Suisse, pour la même année, cette durée est de 1765 heures⁶³⁴. Au sein de l'UE, la durée moyenne de travail hebdomadaire s'élève à 36,4 heures⁶³⁵, ce qui est proche du cas d'étude français. On peut ainsi observer que le temps passé en séance publique pour les parlementaires équivaut à une partie importante du temps de travail dépensé pour un autre emploi (environ 25% pour le Sénat, le PE ainsi que le Parlement européen, et 90% environ pour l'Assemblée nationale).

De plus, en complément de ces sessions initiales, des sessions supplémentaires peuvent être organisées. En effet, selon l'article 29 de la Constitution française, « *Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale* ». Des sessions de plein droit peuvent également se tenir, notamment en cas de dissolution de l'AN par le Président de la République⁶³⁶, ou encore lors de la mise en oeuvre des pouvoirs de l'Article 16 de la Constitution. Des sessions similaires existent également au Parlement fédéral suisse. Des sessions spéciales ainsi que des sessions extraordinaires peuvent être organisées au Parlement fédéral suisse suivant les dispositions de l'article 2 de la loi LParl.

Les séances publiques, et autres séances étant organisées, sont précédées d'un travail de préparation, largement méconnu, se déroulant au sein des commissions parlementaires. Ce travail préparatif, exercé par les parlementaires, représente une partie conséquente du temps de travail. Au PE, les jours consacrés au travail en commission peuvent varier en fonction des

⁶³⁴ OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, Heures effectives du travail [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/activite-professionnelle-temps-travail/heures-travail/heures-effectives-travail.html#:~:text=En%20consid%C3%A9rant%20uniquement%20les%20salari%C3%A9s,37%20heures%20et%2044%20minutes>.

⁶³⁵ VIE PUBLIQUE, Union européenne : comparaison des durées et des horaires de travail [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/19962-union-europeenne-comparaison-des-durees-et-des-horaires-de-travail>.

⁶³⁶ Art.12 Const. française.

mois, il représente en moyenne entre 5 et 7 jours par mois⁶³⁷ pour l'année 2020. Au Sénat, le temps global de travail des commissions représente 1352 heures 54⁶³⁸ durant l'année 2020-2021. Ce nombre s'élève à 1726 heures à l'AN pour la même année.

Il existe une contrainte propre au PE au sein du travail parlementaire. Cette contrainte temporelle est liée au temps de déplacement nécessaire, afin d'accéder aux différents lieux de travail et de réunion. En effet, le PE se réunit à Strasbourg pour la tenue des douze sessions annuelles, à Bruxelles pour le travail en commissions parlementaires, et enfin le secrétariat général ainsi que les services administratifs du PE sont situés à Luxembourg.

Cette première analyse du travail des parlementaires au sens strict doit être complétée par l'évocation du travail parlement au sens large. Ce pan de l'activité parlementaire regroupe notamment l'activité politique du parlementaire se composant du travail au sein du groupe parlementaire et des réunions au sein du parti politique, de l'activité locale du parlementaire et enfin les différentes interventions du parlementaire au sein des médias. Le temps accordé à ces activités est difficilement quantifiable, mais occupe une partie non-négligeable de l'activité parlementaire.

237. En conclusion, les activités parlementaires précitées, ainsi que leur quantification, permettent d'affirmer que le mandat parlementaire connaît une professionnalisation au regard du critère temporel. En effet, il semble difficile pour un parlementaire d'exercer une activité professionnelle en parallèle de l'exercice de son mandat. Cette possibilité dépendant de la contrainte temporelle n'est réservée qu'à un nombre restreint d'activités professionnelles telles que les activités libérales ou indépendantes, ou les fonctionnaires avec notamment la possibilité pour les fonctionnaires français de recourir au mécanisme de la disponibilité⁶³⁹. C'est notamment ce qui est traduit lors de l'analyse de la représentativité des professions au sein des différentes chambres parlementaires des cas d'étude.

⁶³⁷ PARLEMENT EUROPEEN, Calendrier 2020 [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/belgium/resource/static/files/EPevents_2020/calendar2020.pdf.

⁶³⁸ SENAT. op.cit. Disponible sur : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/tableaux_de_bord/tableau_de_bord.pdf.

⁶³⁹ Art.L511-1 Code de la fonction publique.

Le temps important, consacré à l'activité parlementaire, permet également de démontrer la professionnalisation du mandat au travers des techniques, savoir-faire et expertises acquis durant cette temporalité conséquente.

2) Le parlementaire dans le temps

238. Le critère temporel est l'un des marqueurs les plus importants de la professionnalisation du mandat parlementaire. Comme il l'a été précisé précédemment, ce critère se développe en deux pans : le difficile cumul d'une activité professionnelle avec le mandat (le parlementaire et le temps) mais également le cumul de mandats dans le temps (le parlementaire dans le temps). Ce phénomène de cumul des mandats dans le temps peut être traduit par des expressions telles que « rééligibilité⁶⁴⁰ », « cumul temporel⁶⁴¹ », ou encore « cumul chronologique⁶⁴² ».

239. Le cumul des mandats dans le temps constitue un des points de la professionnalisation du mandat parlementaire pour deux raisons principales. Tout d'abord, en cumulant plusieurs mandats dans le temps, le parlementaire ou l'homme politique dans le cas d'un cumul dans le temps de mandat de différentes natures, se consacre quasi-exclusivement à cette activité durant une période étendue. L'exclusivité de l'occupation du mandat, combinée à sa prolongation dans le temps, renforce l'acquisition de techniques, de savoir-faire ainsi que d'une expertise.

240. Dans un premier temps, la durée des mandats ouvre la porte à ce processus de la professionnalisation. En effet, même sans renouvellement à la suite d'une opération électorale, il est possible d'affirmer que ces derniers sont étendus dans le temps. De manière préliminaire, on peut affirmer, au titre du comparatisme, que les durées des mandats parlementaires au sein des cas d'étude retenus sont sensiblement équivalentes. En Suisse, les

⁶⁴⁰ TURK, Pauline. Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? *Les petites affiches*, 31/07/2014, n°152, [consulté le 24/06/2022], p.32. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

⁶⁴¹ *Ibidem*.

⁶⁴² *Ibidem*.

membres du Parlement fédéral sont élus pour une durée de quatre ans⁶⁴³. Au PE⁶⁴⁴, ainsi qu'à l'AN⁶⁴⁵, les parlementaires sont élus pour une durée de cinq ans. Les sénateurs, quant à eux, disposent d'un mandat plus étendu, d'une durée de six ans⁶⁴⁶. Ces périodes initiales sont étendues et traduisent la professionnalisation du mandat parlementaire. Elles la traduisent, dans un premier temps, par l'exercice exclusif du mandat parlementaire durant une période étendue de plusieurs années. Dans un second temps, cette période initiale étendue permet aux parlementaires d'acquérir des techniques, savoir-faire et expériences propres à l'activité parlementaire.

241. Dans un second temps, cette étendue initiale du mandat peut être complétée par son renouvellement illimité dans le temps. On peut ici relever un point commun aux trois cas d'étude : il n'existe pas de limite de cumul/renouvellement dans le temps du mandat parlementaire. Cette limite de cumul du mandat dans le temps existe pour un seul élu, le Président de la République française en vertu de l'article 5 de la Constitution, limitant à deux, le nombre de mandats consécutifs pouvant être exercés. Le cumul des mandats parlementaires peut être quantifié. Au PE, pour la législature en cours, 39% des députés avaient déjà siégé⁶⁴⁷. En France, ce taux s'est élevé à 25% en 2017, après les élections législatives⁶⁴⁸. *In fine*, en Suisse, le taux de réélection pour les élections de 2019 du Conseil national est très important, ce dernier s'élevant à 74%⁶⁴⁹. Cette possibilité de cumul du mandat parlementaire dans le

⁶⁴³ Art. 145 Const. fédérale suisse.

⁶⁴⁴ Art. 5 de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

⁶⁴⁵ Art. LO121 du code électoral français.

⁶⁴⁶ Art. LO275 du code électoral français.

⁶⁴⁷ PARLEMENT EUROPEEN, La nouvelle législature du Parlement européen en chiffres [en ligne], 09/07/2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20190705STO56305/la-nouvelle-legislature-du-parlement-europeen-en-chiffres>.

⁶⁴⁸ LE MONDE, Après les législatives 2017, 75 % de l'Assemblée nationale est renouvelée, un record [en ligne], 04/07/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/06/19/apres-les-legislatives-2017-75-de-l-assemblee-nationale-est-renouvelee-un-record_5147128_4355770.html.

⁶⁴⁹ OFFICE FEDERALE DE LA STATISTIQUE, Elections au Conseil national [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/elections/elections-federales-2019/resultats-conseil-national.html#187872884>.

temps exacerbe les deux éléments de la professionnalisation du mandat précités au paragraphe précédent. En effet, certains parlementaires se consacrent à l'exercice exclusif (ou quasi-exclusif) de leur mandat durant plusieurs législatures, et acquièrent ainsi une expérience importante dans le domaine législatif et politique.

C) Professionnalisation et représentativité

242. L'évolution de l'exercice du mandat parlementaire, tendant vers une professionnalisation de l'activité, établit un lien avec la représentativité des chambres délibératives. En effet, l'impossibilité ou le difficile cumul du mandat avec une activité professionnelle, hormis pour certains cas spécifiques tels que les fonctionnaires ou les professions libérales, exclut, *de facto*, la candidature de certains protagonistes aux fonctions législatives.

Le lien entre professionnalisation et représentativité a été établi, en filigrane, par certains auteurs. Le sociologue allemand Max Weber, lorsqu'il évoque la rémunération du travail parlementaire, associe son absence à un recrutement ploutocratique au sein des assemblées. Le théoricien est encore plus exhaustif en précisant que, même parmi les personnes riches toutes ne pourraient pas postuler aux mandats politiques en l'absence d'une rémunération. En effet, il faut associer la richesse matérielle à un critère de disponibilité permettant de se consacrer à plein temps aux tâches exigées par le mandat parlementaire : il cite par exemple la catégorie des rentiers qui réuniraient ces différentes caractéristiques. Ainsi, seulement une partie infime de la population pourrait prétendre à l'exercice des fonctions politiques. Eric Buge justifie également la présence de l'indemnité parlementaire avec des arguments similaires. Il est notamment question de « *l'égal accès aux fonctions politiques*⁶⁵⁰ » et « *la nécessaire compensation des pertes de revenus que l'exercice d'une telle fonction peut entraîner*⁶⁵¹ ». Le chercheur Andrea Pilotti établit également un lien franc entre la représentativité et le processus de professionnalisation. Ce dernier considère la professionnalisation comme « *une condition nécessaire pour garantir l'accès à la carrière*

⁶⁵⁰ BUGE, Eric. *Droit de la vie politique. op.cit.* p.480.

⁶⁵¹ *loc.cit.*

*d'élu à des personnes issues de différents milieux, notamment en assurant des indemnités et des salaires*⁶⁵² ». Cette garantie d'un égal accès au mandat peut prendre la dénomination de « *démocratisation*⁶⁵³ » du recrutement.

243. Au travers de ces explications sur le lien entre la professionnalisation et la représentativité, ce dernier semble être clair. A la suite de ces explications, il est possible d'observer également un lien étroit entre le statut et ces deux notions. Le lien entre le statut et la professionnalisation réside dans la prise en compte du processus de professionnalisation par les dispositions statutaires. Par cette prise en compte, le statut doit également garantir un égal accès aux mandats, aux différentes catégories de la population. Une remarque supplémentaire doit être émise afin que le raisonnement portant sur ces notions soit complet. Ici, le statut en prenant en compte la professionnalisation doit permettre un égal accès au mandat. Le rôle du statut est cantonné à ce point précis. Il n'est pas question d'une recherche d'une représentativité parfaite ou représentation miroir⁶⁵⁴, entendue comme l'exacte adéquation entre la composition des chambres délibératives et la composition de la population.

* * *

244. En étant un élément permettant d'encadrer l'exercice du mandat parlementaire, le statut est un outil permettant de garantir deux types d'objectifs : des objectifs institutionnels et des objectifs liés au bon fonctionnement de la démocratie représentative. Un statut efficace et ainsi indispensable doit répondre à la garantie de ces objectifs. La combinaison de la garantie de ces objectifs permet d'assurer l'existence d'un enjeu principal, la garantie du système représentatif tel qu'il est consacré au sein des cas d'étude.

⁶⁵² PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation : le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. op.cit.* p.23.

⁶⁵³ *Ibidem.* p.22. L'auteur définit cette notion comme « *un processus inclusif qui renvoie à l'ouverture du recrutement parlementaire aux divers groupes sociaux (par âge, sexe, origine sociale, formation, profession)* ».

⁶⁵⁴ PIERRE-CAPS, Stéphane. Représenter la société civile ? In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, MATHIEU, Bertrand, ROUSSEAU, Dominique, et al. *Représentation et représentativité*. Paris : Dalloz, 2008. p.31.

Dans leur matérialité, les règles statutaires, encadrant pour une partie l'exercice du mandat parlementaire, doivent permettre de garantir l'existence ainsi que la fonctionnalité de l'objet du statut (les parlementaires). Cette idée fondamentale a été dégagée durant l'étape de la construction d'une définition générale du statut des parlementaires. Dans d'autres termes, il a été vérifié qu'au sein des cas d'étude retenus, le parlementaire pouvait être qualifié de représentant. Cette qualité est une longue tradition juridique des systèmes français et suisses, alors qu'elle est beaucoup plus récente pour les parlementaires européens, qui étaient considérés initialement comme des délégués des parlements nationaux. Les règles statutaires doivent ainsi permettre de garantir que le mandat parlementaire soit exercé librement, ne devienne pas un mandat impératif, et que ce dernier soit également exercé dans l'intérêt général, en excluant la présence d'intérêts privés propres au parlementaire ou à des acteurs extérieurs, tels que des citoyens ou des entités privés. Si les règles encadrant l'exercice du mandat n'existaient pas d'une part, et d'autre part existaient, mais n'apportaient pas les garanties suffisantes au caractère représentatif du mandat, alors l'existence du modèle représentatif actuel pourrait être remise en question. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'objectif d'intégration européenne s'inscrit résolument dans cette idée de garantie du caractère représentatif du mandat. L'intégration européenne peut se définir brièvement comme la convergence des Etats-membres autour de règles communes édictées au niveau européen. En l'absence de telles règles communes, les législations nationales seraient omniprésentes et les différents acteurs de l'UE seraient ainsi soumis aux règles nationales des pays membres desquels ils proviennent. L'absence de règles statutaires pour les députés européens remettrait en cause le caractère représentatif du mandat européen, car ces derniers ne représenteraient plus l'intérêt de l'Union et de ses citoyens, mais l'intérêt des pays membres. Il a également été vérifié que le parlementaire était titulaire de missions/fonctions conférées par les textes constitutionnels ou conventionnels des cas d'étude retenus. Il est notamment démontré que les parlementaires exercent des missions législatives, de contrôle, d'évaluation etc... Cette dévolution de missions aux parlementaires s'inscrit résolument dans la théorie de la séparation des pouvoirs, et plus précisément de la collaboration des pouvoirs, les entités institutionnelles pouvant ainsi intervenir de manière plus ou moins large au sein des pouvoirs qui ne leur sont pas initialement dévolus. Par l'encadrement de l'exercice du mandat, le statut

des parlementaires doit permettre aux parlementaires de pouvoir exercer librement leur mission et de manière effective et efficace, car le mandat parlementaire et son exercice représentent l'une des matérialisations de la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs, étant initialement une théorie abstraite consacrant une répartition des pouvoirs entre différents organes, se concrétise, pour partie, en la création d'un mandat pour les parlementaires. Les parlementaires étant membres des parlements, organe au sein du système de répartition des compétences, sont en conséquence des acteurs majeurs de la séparation des pouvoirs. Cette matérialisation est intéressante à relever au sein de l'article 24 de la Constitution française. En effet, il est mentionné dans un premier temps les missions de vote de la loi, de contrôle de l'action du gouvernement, ainsi que de l'évaluation des politiques publiques du Parlement. Il est ensuite précisé que les députés et sénateurs composent le Parlement. Il est aisé de constater que les parlementaires sont une personnification du Parlement, institution initialement abstraite. Comment considérer que le Parlement vote effectivement la loi, si ses membres ne sont pas dotés d'un droit de vote effectif ? Des parlementaires n'ayant pas les moyens ou les protections adéquates leur permettant d'exercer les missions attachées à leur mandat seraient ainsi vidés de leur substance. Les parlementaires, au sein de leur statut, ne seraient que des catalyseurs, l'objectif du statut étant réellement de ne pas traiter de la personne même du parlementaire, mais de conférer toutes les garanties nécessaires au Parlement dans le cadre de la séparation des pouvoirs, et plus généralement de garantir un bon fonctionnement du système institutionnel. En d'autres termes, la théorie de la représentation, et également la séparation des pouvoirs, pourraient être affaiblies, si des règles encadrant l'exercice du mandat n'apportaient pas des garanties nécessaires à la protection du caractère représentatif du mandat, et à la réalisation des missions attachées à ce mandat. En effet, les parlementaires sont une personnification du pouvoir législatif en étant membre du parlement. Des parlementaires n'ayant aucun moyen de réalisation des missions législatives, de contrôle ou d'évaluation, seraient synonyme de parlement faible. Un parlement faible, voire dénué d'effectivité dans la réalisation de ses missions, pourrait porter atteinte à la séparation des pouvoirs, déviant vers un déséquilibre des pouvoirs. En raisonnant par analogie, il est aisé d'observer que la principale mission du statut des fonctionnaires, français ou européens, est d'assurer une réalisation optimale des missions confiées à l'administration.

Ces moyens et garanties conférés aux fonctionnaires doivent permettre à l'administration, et ainsi au pouvoir exécutif par exemple lorsque l'on traite de l'administration étatique, de pouvoir exercer ses missions de manière optimale et effective. Il est également intéressant d'observer, puis d'analyser, comment le statut des parlementaires traite en son sein le principe d'autonomie des assemblées parlementaires. Ce principe est une composante de la séparation des pouvoirs. En effet, une assemblée totalement dénuée d'un pouvoir d'auto-organisation de son fonctionnement et du mandat de ses membres serait en partie dépendante des autres pouvoirs institutionnels. Toutefois, une assemblée ayant une totale autonomie sur son organisation, et plus particulièrement sur la production et l'exécution des règles encadrant l'exercice du mandat de ses membres, pourrait créer un sentiment d'auto-régulation incontrôlée, et de manque d'objectivité sur les droits et obligations reposant sur les élus nationaux. En suivant ces démonstrations, il est alors possible de qualifier le statut de consubstantiel à l'effectivité du système représentatif tel que conçu au sein des cas d'étude et de la séparation des pouvoirs.

Il est toutefois important de revenir sur la garantie des missions accordées aux parlementaires au travers de la technique statutaire, afin d'y apporter des précisions. Il est important de relever que le rôle du statut n'est pas de conférer des pouvoirs ou des missions aux parlementaires autres que celles conférées par les textes suprêmes tels que les constitutions ou les traités. Le statut est seulement un outil permettant de garantir ces missions et non de les modifier ou de les faire évoluer. La technique statutaire est ainsi au service de la garantie des missions constitutionnelles ou conventionnelles attribuées aux parlementaires. La création ainsi que l'évolution des missions et pouvoirs conférés aux chambres parlementaires relèvent de la conception présente au sein du système institutionnel matérialisé principalement par l'attribution des compétences au sein des textes situés au sommet de la hiérarchie des normes. Cependant, cette vision peut être complétée par une approche fonctionnaliste. Le statut, en confortant et garantissant l'exercice des missions conférées aux parlementaires, pourrait avoir un impact sur l'évolution de ces dernières. En effet, le fait qu'une mission soit garantie par des dispositions statutaires solides, et exercée de manière efficace par l'élu, pourrait influencer l'évolution de cette dernière, et par exemple conduire à ce que le champ ou le périmètre du pouvoir ou de la mission soit étendu au regard de son exercice effectif. Par exemple, le fait

qu'un statut permette aux parlementaires d'exercer une évaluation efficace des politiques publique, pourrait permettre de faciliter l'étendu de l'évaluation grâce à l'efficacité de l'exercice de cette dernière. Bien que le statut n'ait pas pour vocation d'influencer directement l'attribution des pouvoirs aux chambres et aux élus, ce dernier, au travers d'une optique fonctionnaliste, pourrait avoir une influence indirecte, mais néanmoins non-négligeable, sur l'évolution des compétences parlementaires.

Le statut serait ainsi un outil indispensable au bon fonctionnement du système institutionnel tel qu'il est consacré par les normes suprêmes des cas d'étude. La consubstantialité du statut et de l'existence du système représentatif n'est pas seulement présente lorsqu'il s'agit de garantir les éléments initiaux et composant ce système, mais se manifeste également quant à la continuation de l'existence de la représentation. Les représentants tirent leur légitimité du processus électoral, et du lien de confiance s'établissant lors de cette désignation. Toutefois, les éléments présentés au sein de la section II permettent de mettre en évidence que cette légitimité et le lien de confiance en découlant sont érodés, et qu'ainsi le système représentatif en est impacté. Cet impact se traduit par deux éléments majeurs. Tout d'abord, il existe une importante et pérenne crise de confiance en France, ainsi que dans le système européen. La Suisse fait ainsi figure d'exception en étant que très peu touchée par cette crise. De plus, il est aisé de constater que les parlements étudiés présentent un déficit de représentativité, en surreprésentant certaines catégories sociales, d'âge ou de sexe. Le statut des parlementaires, et plus précisément l'encadrement de l'exercice du mandat par des règles, doivent permettre de résoudre ces problématiques contemporaines. Un taux de confiance extrêmement faible, ou l'aggravation du déficit de représentativité, pourraient conduire les citoyens à rejeter le système représentatif, et à rechercher d'autres formes d'expression que celle de la désignation des représentants. Les règles encadrant les parlementaires dans leur mission doivent ainsi, par exemple, empêcher ou réduire la survenance des scandales politico-financiers qui constituent une dénaturation du régime représentatif (défense d'intérêts privés), et de l'exercice des missions parlementaires. Le constat est sensiblement le même lorsque le déficit de représentativité est constaté. Il existe, au sein des cas d'étude, un principe d'égalité d'accès aux mandats politiques. En effet, tous les citoyens titulaires des droits civiques (hormis restrictions d'âge par exemple), peuvent être

candidat à une élection politique. Ainsi, il ne doit pas exister de freins, autres que les conditions d'éligibilité et de compatibilité, à la candidature des citoyens, au risque de porter atteinte au principe d'égalité d'accès aux mandats, et de favoriser une composition politique peu représentative du corps social. Parmi ces freins, le statut pourrait comporter certaines barrières à la candidature des citoyens. Un statut ne prévoyant pas des garanties semblables à celles présentes dans la sphère professionnelle, auxquelles tous les citoyens peuvent avoir accès, constituerait une atteinte importante au principe d'égalité d'accès au mandat. Le statut des parlementaires doit également permettre un rééquilibrage des statuts extérieurs. Il est aisé de constater qu'au sein des assemblées, il existe une prédominance de parlementaires exerçant des professions libérales ou ayant le statut de fonctionnaire. Cette prédominance est liée aux avantages présents au sein de ce type de profession, notamment le mécanisme de disponibilité pour les fonctionnaires français, et la possibilité pour les professions libérales d'avoir une certaine souplesse dans l'exercice de leurs missions. Il ne faut toutefois pas se méprendre sur la conception de la représentativité des chambres. En effet, il n'est pas question de consacrer une théorie de la représentation miroir, contraignant le Parlement à représenter exactement la composition sociale de la société. En effet, cette stricte exactitude dans la composition des chambres parlementaires n'est pas consacrée au sein des systèmes institutionnels des cas d'étude retenus. Toutefois, le principe d'égal accès au mandat parlementaire laisse transparaître qu'un déficit de représentativité excessif porterait atteinte à ce principe.

Le détail de ces différents objectifs devant être garantis par le statut des parlementaires permet d'établir l'enjeu principal de ce dernier. Au regard des éléments précités, l'enjeu du statut des parlementaires réside dans le maintien de l'existence du système représentatif et plus généralement du système institutionnel, tel qu'il est consacré au sein des cas d'étude retenus. En effet, sans garantie par les dispositions statutaires du caractère représentatif du mandat, de l'exercice effectif des missions parlementaires, du rétablissement du lien de confiance et d'une représentativité plus équilibrée, le système représentatif pourrait être mis en péril. Cette consubstantialité semble démontrer le caractère indispensable du statut des parlementaires. Toutefois, le caractère indispensable du statut doit être également démontré par l'analyse des dispositions statutaires présentes au sein des cas d'étude. Il est nécessaire de démontrer la

nécessité de l'existence de ces dispositions et qu'elles ne sont pas ou difficilement remplaçables par d'autres mécanismes extra-statutaires.

Les paragraphes composant ce chapitre ont mis en exergue l'enjeu du statut des parlementaires, pouvant être considéré comme une justification au recours à la technique statutaire pour les parlementaires (**Hypothèse n°1**). Plusieurs types d'objectifs ont été détaillés. Dans un premier temps, le statut des parlementaires est un outil permettant de répondre à des objectifs institutionnels, pouvant être qualifiés de traditionnels, tels que le caractère représentatif du mandat, les missions attachées au mandat parlementaire ou encore la séparation des pouvoirs (**Hypothèse n°1, sous-hypothèse n°1**). Dans un second temps, le statut des parlementaires est également une technique permettant de répondre à d'autres types d'objectifs contemporains, liés aux interrogations actuelles sur le bon fonctionnement de la démocratie représentative (**Hypothèse n°1, sous-hypothèse n°2**). Parmi ces enjeux, il est possible de citer la crise de confiance, le déficit de représentativité ou encore la professionnalisation du mandat parlementaire. L'analyse de ces différents types d'objectifs permet de vérifier **l'hypothèse de recherche n°1** portant sur la nécessité du recours à la technique statutaire pour les parlementaires. Il est également intéressant de relever qu'il existe de fortes convergences entre les cas d'étude au sein des enjeux d'un statut des parlementaires. En effet, au sein des enjeux institutionnels, mais également dans les enjeux démocratiques contemporains, les cas d'étude présentent de fortes similitudes. Une disparité non-négligeable existe toutefois entre la Suisse et les deux autres cas d'étude dans la crise de confiance que traverse la sphère politique et plus particulièrement les assemblées parlementaires ainsi que leurs membres. En effet, en Suisse, au regard des sondages précités, la crise de confiance est beaucoup moins présente qu'au sein des systèmes français et de l'UE. Cette convergence permet en partie de vérifier **l'hypothèse de recherche n°3**. On peut supposer raisonnablement que s'il existe des convergences importantes portant sur les enjeux du statut des parlementaires français, suisses, et européens, alors les règles composant le statut des parlementaires des trois cas d'étude auront également des convergences significatives. In fine, l'existence de tels enjeux au sein des cas d'étude, dont le traitement et la protection par un statut sont des conditions de bon fonctionnement de la démocratie représentative, permettent d'envisager également qu'il existe d'ores et déjà des règles statutaires portant sur les

parlementaires en France, en Suisse ainsi qu'au PE (**Hypothèse n°2**). L'étude de ces règles existantes sera l'objet de la Partie II de la thèse de doctorat.

Partie II- Identification d'un statut des parlementaires

245. Au sein des cas d'étude retenus pour l'étude du statut des parlementaires, des dispositions juridiques portant sur le mandat parlementaire, et plus précisément sur son accès, sa fin et son exercice, sont présentes.

Il est possible de constater que ces dispositions, au sein des trois systèmes, traitent des enjeux détaillés au Chapitre 2 de la Partie I. Ainsi, des dispositions permettent aux parlementaires d'avoir en leur possession les éléments nécessaires afin d'exercer de manière optimale leur mandat (**Chapitre 1**). Ces éléments sont notamment composés des immunités parlementaires, des droits et obligations procéduraux, des possibilités d'adhérer à un groupe parlementaire, d'avoir à dispositions des ressources matérielles et financières dans l'exercice des missions, ou encore un exercice encadré par la discipline parlementaire. Les dispositions existantes traitent également des enjeux contemporains relatifs aux fragilités et crises présentes au sein de la démocratie représentatives (**Chapitre 2**). Parmi ces éléments, il est aisé de constater, que depuis les années 2010, la déontologie parlementaire a connu un développement fulgurant. Initialement présente dans les milieux professionnels, et notamment les professions libérales telles que les médecins ou les avocats par exemple, la déontologie s'est progressivement insérée au sein de la sphère politique, jusqu'à représenter désormais un élément incontournable du statut des parlementaires. Des dispositions statutaires permettent également d'assurer une meilleure représentativité au sein des chambres parlementaires analysées, notamment en permettant de créer des procédés favorisant un égal accès au mandat parlementaire.

Chapitre I- Un statut garant d'un exercice effectif du mandat parlementaire

246. Le statut des parlementaires possède pour premier objectif de permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat sans entraves et de manière optimale. Cette garantie nécessaire au bon fonctionnement des systèmes institutionnels des cas d'étude retenus, se traduit au travers de plusieurs mécanismes, pouvant être scindés en deux catégories. Tout d'abord, il existe en France, en Suisse, ainsi qu'au PE, un système d'immunités parlementaires (**Section 1**) destiné à offrir une liberté étendue d'exercice du mandat parlementaire. Grâce à ces différentes immunités, les parlementaires peuvent s'exprimer librement, et ne peuvent être empêchés de participer aux travaux des chambres délibératives, que sous certaines conditions strictes. Cette première garantie, commune aux trois cas d'étude, et composant un élément classique présent au sein des régimes représentatifs, est complétée par des mécanismes destinés à ce que les parlementaires puissent exercer leurs missions de la manière la plus optimale et performante possible (**Section 2**). Parmi ces éléments, il est notamment possible de citer des dispositions visant à lutter contre l'absence des parlementaires aux travaux de leur assemblée, des droits et obligations procéduraux, des dispositions relatives à la discipline parlementaire ou encore l'octroi de moyens destinés à appuyer le parlementaire dans l'exécution de ses tâches.

Section 1- Une protection commune du libre exercice du mandat parlementaire

247. L'exercice d'un mandat ou fonction politique nécessite des garanties, permettant à leurs titulaires de pouvoir l'accomplir sereinement, sans entrave remettant en cause la réalisation des missions parlementaires. Le mandat parlementaire nécessite que les élus puissent exprimer leurs opinions personnelles et celles de leur groupe ou parti politique, dans le cadre des travaux parlementaires, et qu'ils puissent se rendre sans entraves à ces derniers. Afin que cet exercice serein du mandat soit garanti, les cas d'étude retenus consacrent des dispositions aménageant la responsabilité des parlementaires **(I)**. En analysant les dispositions présentes en France, en Suisse ainsi qu'au PE, il est possible de constater des convergences importantes entre ces trois systèmes **(II)**, bien que le système helvétique comporte des originalités remarquables.

I - Un aménagement de la responsabilité des parlementaires garant d'un exercice sans entraves du mandat

248. Bien que totalement ancrées au sein des systèmes contemporains étudiés, les immunités parlementaires possèdent des origines anciennes, pouvant être datées de la Rome antique **(A)**. Cette longue tradition de consécration des immunités parlementaires au travers des différents systèmes démontre que ces derniers sont un élément nécessaire au bon fonctionnement du système institutionnel **(B)**.

A) Des origines anciennes des immunités parlementaires

249. L'origine d'un régime spécial d'immunités, dévolu à des protagonistes chargés des affaires publiques, prend racine au sein de la Rome antique⁶⁵⁵. En effet, les *Tribuni Plebis* bénéficiaient de garanties similaires⁶⁵⁶ à celles qui seront consacrées par les textes anglais et les textes issus de la Révolution française. Les immunités des représentants romains étaient liées à la sainteté accordée à leur fonction⁶⁵⁷. Ainsi, la personne violant l'immunité des *Tribuni Plebis* était dans une situation illégale, pouvant aller jusqu'à la mise en péril de sa propre vie⁶⁵⁸.

Les deux autres manifestations historiques des mécanismes d'immunité à l'égard des représentants pouvant être retenus, se trouvent au sein du XVII^e siècle anglais et du XVIII^e et XIX^e siècle en France.

250. Les immunités parlementaires, historiquement, ont été présentes pour la première fois en Angleterre⁶⁵⁹. Le *Bill of Rights*, en 1688, a consacré le principe d'empêchement des poursuites à l'égard des parlementaires, à la suite de nombreuses poursuites engagées contre ces derniers entre le XIV^e et le XVI^e siècle⁶⁶⁰. Le *Bill of rights* mentionne que « *la liberté de la parole, des débats et des procédures dans le Parlement ne pourrait être l'objet d'une poursuite ou être mise en question devant aucune cour ou dans aucun lieu en dehors du Parlement* ».

Cette notion d'immunité, ou de régime spécial de protection à l'égard des représentants, va également être consacrée durant la période révolutionnaire française⁶⁶¹. En effet, Mirabeau, le 23 juin 1789, alors que le tiers-Etat était constitué en Assemblée,

⁶⁵⁵ SOULIER, Gérard, PELLOUX, Robert (dir.). *L'inviolabilité parlementaire en droit français*. Thèse de doctorat : Droit : Lyon : 1964. p.12. L'auteur précise que les Tribuni Plebis possédaient des caractéristiques communes avec les représentants actuels notamment le fait qu'ils soient élus et qu'ils représentaient et défendaient la plèbe.

⁶⁵⁶ *loc.cit.*

⁶⁵⁷ *loc.cit.*

⁶⁵⁸ *loc.cit.*

⁶⁵⁹ ESMEIN, Adhémar. *op.cit.* p.681.

⁶⁶⁰ *Ibidem.* p.682.

⁶⁶¹ GUERIN-BARGUES, Cécile, BEAUD, Olivier (dir.). *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*. *op.cit.* p.10.

prononçait les paroles suivantes : « *C'est aujourd'hui que je bénis la liberté de ce qu'elle mûrit de beaux fruits dans l'Assemblée nationale. Assurons notre ouvrage en déclarant inviolable la personne des députés aux Etats Généraux (...)*⁶⁶² ». Ce premier point d'ancrage des immunités parlementaires a été développé et consacré dans l'histoire constitutionnelle française. En effet, plusieurs exemples textuels historiques permettent d'affirmer que les représentants bénéficiaient de tels mécanismes. Il est possible de citer par exemple la Constitution de 1791⁶⁶³, la Constitution de 1793⁶⁶⁴ ou encore le texte constitutionnel du 16 juillet 1875⁶⁶⁵.

251. L'histoire constitutionnelle démontre un ancrage ancien et temporellement régulier des immunités à l'égard des représentants. Cette consécration répond à une utilité de bon fonctionnement des régimes institutionnels au sein desquels ces processus sont présents.

B) Des immunités nécessaires

252. Dans le langage courant, le terme d'immunité signifie qu'une personne est exemptée du respect ou de l'effet de certaines règles. Ce terme peut avoir une connotation négative, en exemptant un protagoniste des conséquences de certaines règles. Cette exemption de certaines

⁶⁶² Extrait du discours du député Mirabeau aux Etats Généraux le 23 juin 1789 cité In SOULIER, Gérard, PELLOUX, Robert (dir.). *op.cit.* p.13.

⁶⁶³ Art. 7 : « *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* ». [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.

⁶⁶⁴ Art. 43 : « *Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du Corps législatif* » ; Art. 44 : « *Ils peuvent, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit : mais le mandat d'arrêt ni le mandat d'amener ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du Corps législatif* ». [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793>.

⁶⁶⁵ Art. 13 : « *Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* », cité In Duguit, Léon. *Manuel de droit constitutionnel. op.cit.* p.413. L'auteur met également l'article 14§1 de la loi constitutionnelle de 1875 : « *Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut pendant la durée de la session être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie (...)* ». [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iiie-republique>.

conséquences est également présente au sein des définitions scientifiques. En science médicale, l'immunité naturelle ou vaccinale empêche de subir les conséquences d'une infection ou d'une maladie. En science juridique, l'immunité se traduit par un « *privilège faisant échapper une personne, en raison d'une qualité qui lui est propre, à un devoir ou une sujétion pesant sur les autres*⁶⁶⁶ » ou encore comme des « *prérogatives reconnues à une personne l'exemptent à certains égards de l'application du droit commun*⁶⁶⁷ ». Ainsi, juridiquement, l'immunité peut conduire à la non-application ou à la modification des conditions d'application d'une règle juridique constituant un régime exorbitant du droit commun.

253. Cette application d'un régime exorbitant du droit commun est une dérogation au principe important en droit public d'égalité devant la loi. Ce principe est consacré par les textes des cas d'étude retenus. En effet, l'article 6 de la DDHC précise que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Dans la même optique, l'article 8 de la Constitution fédérale suisse consacre que « *Tous les êtres humains sont égaux devant la loi* ». Le principe d'égalité est consacré au sein de différents textes européens tels que l'article 2 du TUE, ou encore le titre III de la charte des droits fondamentaux de l'UE. Le principe d'égalité est ainsi un principe directeur des systèmes juridiques et institutionnels étudiés. Toutefois, juridiquement, le principe d'égalité n'est pas intangible. Des dérogations à l'application du principe d'égalité peuvent être admises. Les différences admises entre les individus ou groupes d'individus sont admises, si elles ne reposent pas sur un critère arbitraire, mais sur un critère objectif⁶⁶⁸.

L'utilisation de mécanismes d'immunités pour le mandat des parlementaires nécessite ainsi d'être justifiée. Elle nécessite d'être justifiée, dans un premier temps, car elle déroge à un principe juridique fondamental d'égalité devant l'application des règles juridiques. Dans

⁶⁶⁶ CORNU, Gérard (dir.), CORNU, Marie (dir.), GORE, Marie (dir.), et al. *op.cit.* p.520.

⁶⁶⁷ *loc.cit.*

⁶⁶⁸ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.992. Un des considérants de principe concernant les différences de traitement est présent dans la décision du Conseil constitutionnel n°96-380 DC du 23 juillet 1996 : « *Considérant que le principe d'égalité ainsi invoqué ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général dès lors que les différences de traitement qui en résultent sont en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

un second temps, la justification est également importante dans le contexte de crise de confiance et de crise de la démocratie représentative contemporaine. En effet, l'analyse de la justification de l'emploi des mécanismes d'immunités permet d'exposer aux citoyens que ces dernières ne sont pas des éléments injustifiés constituant des privilèges indus, mais des mécanismes garantissant un bon fonctionnement du régime institutionnel.

254. La justification de l'existence des immunités parlementaires réside dans la nature du mandat parlementaire et du régime. Le régime ainsi que le mandat parlementaire ont un caractère représentatif. Comme il l'a été déjà démontré, le mandat représentatif possède trois caractéristiques devant être garanties : généralité, indépendance et irrévocabilité⁶⁶⁹. C'est notamment l'indépendance du mandat qui est garantie au travers du système des immunités. L'indépendance du mandat est composée de deux pans. Le parlementaire dans l'exercice de son mandat n'est pas tenu de respecter les prescriptions émises par les citoyens. De plus, le parlementaire doit également être indépendant à l'égard des autres pouvoirs constitués⁶⁷⁰ : le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Cette double indépendance devant être garantie est traduite par l'expression générale d'interdiction du mandat impératif. Il est alors intéressant de se demander quel est le lien direct entre les immunités parlementaires et l'indépendance dans l'exercice du mandat. Les immunités parlementaires permettent aux parlementaires d'être protégés des pressions judiciaires pouvant être créées par les citoyens ou les autres pouvoirs institutionnels. Il est important que le parlementaire puisse exercer son mandat sans avoir une crainte d'être directement contraint par une poursuite judiciaire (indépendance) ou par une mesure l'empêchant de conduire cet exercice (empêchement). Cette première justification permet de démontrer que, en reprenant une formule célèbre de droit public, les immunités parlementaires sont un « *axiome du régime représentatif*⁶⁷¹ ».

Cette première justification, quant à l'utilité des immunités parlementaires, peut être complétée par une seconde justification démontrant que les parlementaires, en eux-mêmes, ne

⁶⁶⁹ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.31-32.

⁶⁷⁰ DUGUIT, Léon. *op.cit.* p.413.

⁶⁷¹ BAUMONT, Didier. Liberté d'expression et irresponsabilité des députés [en ligne]. *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* n°2/2003, 18/12/2020, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/crdf/7702>.

sont pas les bénéficiaires de ces mécanismes⁶⁷². En effet, en protégeant l'exercice ainsi que l'indépendance du mandat, les immunités protègent le mandat en lui-même, mais également l'institution parlementaire. Plusieurs théoriciens du droit constitutionnel et parlementaire émettent cette vision des immunités. Eugène Pierre mentionnait au sein de son traité de droit politique, électoral et parlementaire que « *L'inviolabilité qui couvre les membres des Chambres n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public décrétée pour mettre le Pouvoir législatif au-dessus des atteintes du Pouvoir exécutif*⁶⁷³ ». Le théoricien se place ainsi au-dessus de la personne des parlementaires pour exprimer une garantie accordée au pouvoir législatif. Dans la même optique, Esmein précise que les immunités « (...) *n'existent que dans l'intérêt de l'Assemblée elle-même, à laquelle appartiennent ceux qui en profitent, et dans l'intérêt de la nation que représente cette Assemblée. Elles ont pour but d'assurer l'indépendance et le libre fonctionnement de l'Assemblée ; elles sont établies dans public, non dans l'intérêt particulier*⁶⁷⁴ ».

Ce rattachement des immunités au mandat et à l'institution parlementaire leur procure une dimension objective⁶⁷⁵, rompant avec les critiques conférant aux immunités parlementaires un caractère subjectif ou *ad hominem*.

De manière plus contemporaine, les écrits de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe font une synthèse précise des éléments précités : « *La finalité première de l'immunité parlementaire tient dans la protection fondamentale de l'institution parlementaire et la garantie tout aussi fondamentale de l'indépendance des élus et de leur liberté d'expression dans l'exercice de leur mandat (...). Dans le contexte politique actuel, le modèle traditionnel d'immunité parlementaire se trouve remis en question (...). Des critiques se sont élevées, au nom du principe d'égalité de tous devant la loi, pour remettre en cause la raison*

⁶⁷² MENDEL, Toby, UNION INTERPARLEMENTAIRE. *La liberté d'expression des parlements et des parlementaires : importance et périmètre de la protection* [en ligne]. 2018, Guide à l'usage des parlementaire n°28, [consulté le 24/06/2022], p.109. Disponible sur : <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2018-10/la-liberte-dexpression-des-parlements-et-des-parlementaires-importance-et-perimetre-de-la-protection>.

⁶⁷³ PIERRE. Eugene. *op.cit.* p.1210.

⁶⁷⁴ ESMEIN, Adhémar. *op.cit.* p.681.

⁶⁷⁵ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.49.

d'être et la légitimité de certaines formes d'immunité, dénoncées comme octroyant aux parlementaires un régime d'impunité⁶⁷⁶ ».

255. Bien que la dimension objective des immunités ait été démontrée, au même titre que leur utilité pour le bon fonctionnement du régime, ces dernières se trouvent confrontées à la crise de la représentation contemporaine. En effet, les citoyens ont tendance à réclamer une responsabilité accrue des représentants. Au-delà de la responsabilité politique classique, étant mise en jeu à chaque élection pouvant conduire au non-renouvellement du mandat, une responsabilité juridique des représentants semble également être un sujet majeur. Cette réclamation s'inscrit également dans la réflexion contemporaine portant sur l'isomorphisme entre les représentants et les représentés. L'isomorphisme porte sur la ressemblance sociologique entre les représentants et les citoyens, mais également sur une ressemblance juridique mettant en difficulté la présence d'un régime juridique exorbitant du droit commun portant sur certains points. L'analyse des immunités parlementaires doit ainsi porter sur les mécanismes mis en place par les parlements des cas d'étude retenus, mais également sur le questionnement des mécanismes et leur possible modification ou amélioration.

256. La réflexion portant sur les immunités s'inscrit totalement dans l'analyse du statut des parlementaires. En effet, en reprenant les propos mentionnés par Philippe Foillard, précisant que « *Les parlementaires exercent des pouvoirs importants et leurs décisions ont des répercussions considérables sur la vie des institutions et de façon générale sur la vie du pays. L'enjeu est tel que leur indépendance est susceptible d'être menacée. Le statut des parlementaires est destiné à les protéger et à protéger l'exercice de leur mandat* », on peut aisément établir que les immunités parlementaires sont une composante du statut des parlementaires. Dans une optique téléologique, les immunités parlementaires poursuivent un but similaire à ceux du statut décrit au sein du Chapitre n°1.

⁶⁷⁶ CONSEIL DE L'EUROPE (Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles). *Rapport : L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire*. 06/06/2016, [consulté le 24/06/2022], p.2. Disponible sur : <https://pace.coe.int/fr/files/21242>.

II - Une convergence dans la consécration des mécanismes d'immunité parlementaire

257. Le constat semble être assez unanime sur la présence de mécanismes d'irresponsabilité au sein des parlements dans le monde. En effet, « *On peut affirmer comme principe général que partout les membres des Parlements sont protégés contre les poursuites civiles ou criminelles en ce qui concerne tout ce qu'ils ont pu dire au cours des débats en chambre ou au sein des commissions. Ils sont également protégés contre les risques de mauvais traitements qui seraient perpétrés alors qu'ils accomplissent leurs fonctions parlementaires légitimes*⁶⁷⁷ ». L'union interparlementaire pose un constat similaire, au sein d'une étude comparative mondiale portant sur le mandat parlementaire⁶⁷⁸.

Il est important de préciser que les immunités au sens large, et plus particulièrement l'irresponsabilité, confèrent aux parlementaires une protection juridique, mais en aucun cas une protection politique⁶⁷⁹. En effet, au sein de systèmes démocratiques dans lesquels les citoyens peuvent intervenir au travers de libertés, telles que, la liberté d'expression ou encore de réunion, les élus ne sont pas protégés à l'égard des remises en cause politiques⁶⁸⁰.

258. Les parlements français, suisse et européen ne dérogent pas à la consécration d'immunités parlementaires afin de protéger l'exercice du mandat parlementaire. Les immunités se divisent en deux pans : l'irresponsabilité garantissant une libre expression des parlementaires (A), et l'inviolabilité présentant une garantie de participation aux travaux de la chambre à laquelle le parlementaire appartient (B).

⁶⁷⁷ LAUNDY, Philip, LONGUET, Claire-Emmanuelle, CORNILLON, Pierre, et al. *op.cit.* p.161.

⁶⁷⁸ VAN DER HULST, Mar, UNION INTERPARLEMENTAIRE (Genève). *op.cit.* p.68 et s.

⁶⁷⁹ SOLBREUX, Marie, VERDUSSEN, Marc. Le statut pénal des parlementaires [en ligne]. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019, vol. 2436-2437, n°31, [consulté le 24/06/2022], p.5 à 110, p.9. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁶⁸⁰ *loc.cit.*

A) Une irresponsabilité garante de la liberté d'expression des parlementaires

259. « *L'irresponsabilité parlementaire fait obstacle à toute action pénale ou civile dirigée contre un membre d'un Parlement*⁶⁸¹ ». L'irresponsabilité parlementaire touche au principe même de l'action pénale ou civile contre un parlementaire, et non aux modalités de cette même action comme il le sera détaillé pour l'inviolabilité.

L'immunité parlementaire protège totalement le parlementaire pour les paroles, opinions et votes émis lors de l'exercice de ses fonctions **(2)**. Cette protection est consacrée au sein des trois cas d'étude avec une originalité particulière pour le Parlement fédéral suisse **(1)**. La liberté de parole du parlementaire n'est toutefois pas dépourvue de limite, car elle est encadrée par les règles de discipline interne des chambres **(3)**.

1) Les fondements juridiques de l'irresponsabilité parlementaire

260. L'article 26 alinéa 1er de la Constitution française précise qu'« *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». L'article 9 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1957, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, mentionne également la protection accordée aux parlementaires pour les discours émis au sein des assemblées. Il précise en effet que « *Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées* ».

261. Les garanties sont similaires au sein des textes juridiques de l'UE. Initialement, l'irresponsabilité parlementaire était consacrée au sein du protocole n°36, du 8 avril 1965, portant sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes⁶⁸². Plus précisément, l'article 9 de ce protocole⁶⁸³ mentionnait que : « *Les membres de l'Assemblée ne*

⁶⁸¹ *Ibidem*. p.8.

⁶⁸² BOUTAYEB, Chahira. *Droit institutionnel de l'Union européenne: institutions, ordre juridique, contentieux*. 4e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ-Lextenso ed., 2016. p.262.

⁶⁸³ BURBAN, Jean-Louis. *op.cit.* p.111.

peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leur fonction ». Désormais, c'est à l'article 8 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union que cette protection est accordée : « *Les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions* ». Il est intéressant de noter que l'irresponsabilité des députés européens n'est pas consacrée au sein du statut des députés européens, ni dans le règlement intérieur du Parlement européen. Le statut des députés européens fait seulement référence à l'indépendance du mandat parlementaire⁶⁸⁴, qui est la base des immunités. Le RIPE, quant à lui, renvoie directement au protocole précité⁶⁸⁵, en mentionnant que les députés européens bénéficient des garanties prononcées par ce dernier. Toutefois, le RIPE en son article 5 alinéa 2 apporte des précisions sur le but de l'immunité parlementaire : « *Dans l'exercice de ses pouvoirs relatifs aux privilèges et aux immunités, le Parlement s'emploie à conserver son intégrité en tant qu'assemblée législative démocratique et à assurer l'indépendance des députés dans l'exercice de leurs fonctions. L'immunité parlementaire n'est pas un privilège personnel du député, mais une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés* ». Au sein des deux textes précités, l'irresponsabilité n'est pas mentionnée de manière explicite, mais y est rattachée au travers de l'indépendance qu'elle confère.

262. Le Parlement fédéral suisse comporte une originalité par rapport aux processus juridiques exposés dans les cas de la France et du Parlement européen. Les parlementaires suisses bénéficient d'une double protection : une irresponsabilité absolue et une irresponsabilité relative⁶⁸⁶. L'irresponsabilité absolue des membres du Conseil national et du Conseil des états est consacrée par l'article 162 de la Constitution fédérale. Ce dernier précise que « *Les membres de l'Assemblée fédérale et ceux du Conseil fédéral, de même que le chancelier ou la chancelière de la Confédération, n'encourent aucune responsabilité juridique pour les propos qu'ils tiennent devant les conseils et leurs organes* ».

⁶⁸⁴ Art. 2 : « *Les députés sont libres et indépendants* ».

⁶⁸⁵ Art. 5 RIPE : « *Les députés jouissent des privilèges et immunités prévus par le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne* ».

⁶⁸⁶ MAHON, Pascal. *op.cit.* p.211-212.

L'irresponsabilité absolue est également consacrée par la loi LParl en son article 16 : « *Aucun député ne peut être tenu pour juridiquement responsable des propos qu'il tient devant les conseils ou leurs organes* ». Comme cela a été mentionné, les parlementaires fédéraux suisses possèdent également une garantie au travers d'une irresponsabilité relative. Cette dernière est mise en avant par deux textes juridiques. L'article 17 alinéa 1er de la LParl précise qu'« *Un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils (...)* ». L'article 14 alinéa 1er de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF), consacre le même principe que la LParl : « *Une autorisation des commissions compétentes de l'Assemblée fédérale est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres d'autorités ou des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport direct avec leur activité ou situation officielle. La commission compétente de chacun des conseils de l'Assemblée fédérale est indiquée dans leurs règlements respectifs* ».

263. La consécration juridique de l'irresponsabilité parlementaire possède plusieurs points communs au sein des cas d'étude retenus. Tout d'abord, l'irresponsabilité est consacrée au sein de textes se trouvant au sommet la hiérarchie des normes des ordres juridiques. En France et en Suisse, l'irresponsabilité est notamment présente au sein des constitutions. Pour le cas de l'Union européenne, l'irresponsabilité parlementaire est consacrée par le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union. Ce dernier est annexé au Traité de Lisbonne. La consécration de l'irresponsabilité au sein de ces textes importants démontre qu'elle est un élément central du fonctionnement des systèmes institutionnels.

A la lecture des dispositions juridiques précitées, il est également possible de constater des convergences importantes entre les champs d'application de l'irresponsabilité au sein des cas d'étude. Les champs d'application sont au nombre de trois : personnel, matériel et temporel.

2) Une large étendue de l'irresponsabilité parlementaire

264. L'irresponsabilité, dans son champ d'application personnel, a pour point commun, entre les trois cas d'étude, de s'appliquer *stricto sensu* aux parlementaires. Cette dernière ne s'applique donc pas aux autres membres des assemblées. On peut notamment faire référence aux personnels administratifs des chambres parlementaires et aux collaborateurs parlementaires. Concernant la situation des intervenants extérieurs s'exprimant devant les chambres, notamment les membres des exécutifs dans le cadre de l'interrelation des pouvoirs, deux visions se distinguent entre d'une part la France et le PE, et d'autre part la Suisse.

En France et au sein de l'assemblée délibérante de l'UE, l'irresponsabilité est strictement cantonnée aux interventions des parlementaires.

En Suisse, cette garantie est étendue aux membres du Conseil fédéral et au Chancelier de la Confédération. En effet, l'article 2 alinéa 2 de la LRCF mentionne que « *Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ne peuvent être poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses organes* ». Il est ainsi aisé de constater que le champ d'application personnel de l'immunité parlementaire possède des points de convergence entre les cas d'étude, notamment son application aux parlementaires, l'exclusion des personnels administratifs et collaborateurs parlementaires, mais demeure plus étendu en Suisse en protégeant les membres du pouvoir exécutif. En Suisse, la garantie accordée en vertu de l'irresponsabilité semble être davantage rattachée au lieu au sein duquel les actes sont exécutés (d'où l'étendue de l'irresponsabilité à certaines personnes pénétrant dans l'enceinte du Parlement fédérale), alors qu'en France et au PE, le critère personnel semble être interprété de manière stricte s'attachant seulement à la personne du parlementaire.

265. Le champ matériel de l'irresponsabilité parlementaire est assez restreint. L'irresponsabilité parlementaire protège les titulaires de cette dernière pour les actes accomplis en lien avec leurs fonctions⁶⁸⁷ et plus précisément les actes liés à l'exercice de leur mandat⁶⁸⁸. Cette première remarque appelle à l'analyse de deux éléments complémentaires.

⁶⁸⁷ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.50.

⁶⁸⁸ BUGE, Eric. *op.cit.* p.208.

Dans un premier temps, les actes concernés par la protection de l'irresponsabilité sont : les opinions émises lors des prises de parole, les votes émis, les propos rapportés ou les propos écrits au sein des documents officiels parlementaires (comme une proposition de loi, les rapports des commissions etc..), ou encore les activités liées aux missions parlementaires. Il est aisé de comprendre pourquoi de tels actes sont protégés par l'irresponsabilité. Cette protection permet à l'élu de pouvoir exprimer ses opinions librement et ainsi garantir sa liberté d'expression.

Au sein du cas d'étude français, une garantie supplémentaire est accordée concernant la reproduction des propos parlementaires dans la presse. Cette garantie est consacrée par l'article 41 de la loi portant sur la liberté de la presse, et est également mentionnée à l'article 9 de l'ordonnance portant sur le fonctionnement des assemblées parlementaires du 17 novembre 1958. L'article 9 précise que : « *Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux.* »

Dans un second temps, la protection des actes précités est également liée à un critère géographique. En effet, les actes doivent être accomplis au sein de l'enceinte du Parlement. Cette enceinte comporte plusieurs composantes et notamment plusieurs lieux au sein desquels les actes protégés peuvent être effectués : les séances publiques, les commissions ou encore les réunions des groupes politiques. Il serait alors aisé de penser que tous les propos tenus dans l'enceinte du Parlement sont protégés par l'irresponsabilité. Or certains propos, même tenus au sein de l'enceinte parlementaire, tels que les réponses aux sollicitations des organes de presse⁶⁸⁹, ne rentrent pas dans le champ de la protection conférée par l'irresponsabilité. L'irresponsabilité parlementaire emporte des conséquences importantes sur la responsabilité des parlementaires. Lorsque les actes précités peuvent constituer des infractions de droit pénal telles que la diffamation, la calomnie ou encore l'injure, l'irresponsabilité a pour conséquence

⁶⁸⁹ SOLBREUX, Marie, VERDUSSEN, Marc. *op.cit.* p.20.

de supprimer « *l'élément légal de l'infraction*⁶⁹⁰ ». L'irresponsabilité parlementaire vise ainsi le principe même de l'action pénale ou civile en « *paralysant*⁶⁹¹ » l'exercice de cette dernière. Il est ainsi aisé de comprendre, qu'au regard des éléments pris en compte par l'irresponsabilité parlementaire (matériels et géographique), cette dernière a pour objectif de protéger la liberté d'expression (orale et écrite) des parlementaires. Cette liberté particulière, qu'est la liberté d'expression, est également reprise par la jurisprudence lorsqu'il est question des irresponsabilités parlementaires. La Cour de justice des communautés européennes, dans un arrêt du 21 octobre 2008, concernant un ancien député européen, précise que l'irresponsabilité « *vise à protéger la libre expression et l'indépendance des députés européens, comme une immunité absolue faisant obstacle à toute procédure judiciaire en raison d'une opinion exprimée ou d'un vote émis dans l'exercice des fonctions parlementaires* ». Dans une même optique, la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt du 11 avril 2006, « *Brasiliere c. France* »⁶⁹², précise que le libre débat politique est essentiel au fonctionnement démocratique. Elle ajoute de plus que « *La Cour accorde la plus haute importance à la liberté d'expression dans le contexte du débat politique et considère qu'on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses* ».

L'irresponsabilité relative suisse comporte, quant à elle, des éléments différents par rapport à l'irresponsabilité exposée précédemment, que l'on pourrait qualifier de stricte. Selon le Professeur Pascal Mahon, « *l'irresponsabilité relative vise les infractions qui sont ou pourraient être commises par un député non pas au sein du Parlement, mais en dehors, par exemple dans les médias, mais qui sont en lien avec l'activité ou la situation officielle du député*⁶⁹³ ». L'irresponsabilité relative emporte donc deux points d'analyse : la qualification du lien entre l'acte et l'exercice du mandat et ensuite la levée de l'irresponsabilité. La procédure de levée de l'irresponsabilité relative est codifiée par la loi LParl et les règlements intérieurs des chambres parlementaires. Le préalable à tout examen d'une demande de levée de l'irresponsabilité relative est l'introduction d'une requête par l'autorité pénale

⁶⁹⁰ GUERIN-BARGUES, Cécile, BEAUD, Olivier (dir.). *op.cit.* p.11.

⁶⁹¹ *loc.cit.*

⁶⁹² Cité In SOLBREUX, Marie, VERDUSSEN, Marc. *op.cit.* p.11.

⁶⁹³ MAHON, Pascal. *op.cit.* p.212.

compétente⁶⁹⁴. Cette requête est ensuite examinée par les commissions compétentes, désignées par les règlements intérieurs des chambres du Parlement fédéral⁶⁹⁵. L'article 33c ter du RCN précise que « *La Commission de l'immunité a compétence pour examiner les requêtes visant à lever l'immunité d'un député ou d'un magistrat et les requêtes de nature analogue* ». L'article 28a du RCE mentionne, quant à lui, que « *La Commission des affaires juridiques a compétence pour examiner les requêtes visant à lever l'immunité d'un député ou d'un magistrat et les requêtes de nature analogue* ». A ce stade de l'examen de la requête, et si les deux présidents des commissions compétentes l'estiment nécessaire, ils « *peuvent, d'un commun accord, renvoyer une demande de levée d'immunité insuffisamment fondée à l'autorité de poursuite pénale afin que cette dernière la modifie*⁶⁹⁶ ». Dans le cas où la requête serait manifestement infondée, « *les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, liquider l'affaire eux-mêmes. Ils en informent au préalable les commissions*⁶⁹⁷ ». Les commissions peuvent toutefois s'opposer à cette résolution de l'affaire par les présidents à la majorité de l'une d'entre elles⁶⁹⁸, et ainsi employer la procédure ordinaire. Dans le cadre de la procédure ordinaire de demande de levée d'immunité, la requête est examinée successivement par les deux commissions compétentes citées par les articles des règlements intérieurs des chambres⁶⁹⁹. Priorité est donnée à la commission de la chambre dont le député est membre⁷⁰⁰. Afin de recueillir les éléments nécessaires à la délibération, le député mis en cause par la demande est auditionné par les commissions⁷⁰¹. Ce dernier ne peut être ni représenté, ni assisté par un tiers⁷⁰². L'analyse de la demande de levée de l'immunité se déroule en deux temps. Dans un premier temps, les commissions vont analyser si l'infraction reprochée est couverte par l'irresponsabilité absolue, ou si cette dernière présente des liens

⁶⁹⁴ Art. 17 LParl.

⁶⁹⁵ Art. 17 LParl.

⁶⁹⁶ Art. 17 alinéa 3bis LParl.

⁶⁹⁷ Art. 17 alinéa 4 LParl.

⁶⁹⁸ Art. 17 alinéa 4 LParl.

⁶⁹⁹ Art. 17a alinéa 1er LParl.

⁷⁰⁰ Art. 17a alinéa 1er LParl.

⁷⁰¹ Art. 17a alinéa 4 LParl.

⁷⁰² Art. 17a alinéa 4 LParl.

avec l'exercice du mandat. Si l'infraction est couverte par l'irresponsabilité absolue alors aucune poursuite pénale ou civile n'est possible en vertu des principes précités. Si l'infraction ne présente aucun lien avec l'exercice du mandat alors la poursuite judiciaire est autorisée⁷⁰³. Ici, le champ géographique de l'acte n'est pas une caractéristique absolue comme cela a été détaillé pour l'immunité au sens strict. Le champ géographique de l'irresponsabilité relative est étendu par rapport à celui de l'irresponsabilité stricte. En effet, la protection conférée par l'irresponsabilité relative peut être accordée pour des actes se déroulant à l'extérieur de l'enceinte du Parlement fédéral. Dans un second temps, si les commissions compétentes estiment que l'acte entre dans le cadre de l'irresponsabilité relative, alors elles vont s'interroger sur la levée de l'irresponsabilité. A ce stade de la procédure, les commissions possèdent des pouvoirs importants. Elles vont tout d'abord procéder à une caractérisation de l'infraction. Dans l'hypothèse où l'infraction n'est pas suffisamment caractérisée, alors l'irresponsabilité n'est pas levée. Dans le cas inverse, les commissions vont alors s'interroger sur l'opportunité de lever la protection conférée au parlementaire. Ici, s'opère un contrôle politique de la part des commissions⁷⁰⁴. Ces dernières vont se demander si l'infraction exercée dans le cadre de son mandat par le parlementaire était justifiée. Il est important de noter que les commissions examinant les demandes de levée de l'irresponsabilité sont assez protectrices à l'égard des parlementaires. En effet, ce n'est qu'en 1999 que, pour la première fois, les commissions compétentes n'ont pas établi de lien entre l'infraction et l'exercice du mandat parlementaire, permettant ainsi la poursuite judiciaire du parlementaire⁷⁰⁵. Avant cette date, et à partir du moment où les commissions estimaient que les actes reprochés étaient en lien avec l'exercice du mandat, la protection conférée par l'irresponsabilité était automatiquement accordée⁷⁰⁶. En cas de divergence de décisions entre les deux commissions compétentes, « *une procédure d'élimination des divergences est ouverte. Le second refus manifesté par l'une des commissions est réputé définitif*⁷⁰⁷ ». Les décisions des commissions sont

⁷⁰³ MAHON, Pascal. *op.cit.* p.212.

⁷⁰⁴ *loc.cit.*

⁷⁰⁵ AUER, Andrea, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.32.

⁷⁰⁶ *Ibidem.* p.31.

⁷⁰⁷ Art. 17a alinéa 2 LParl.

définitives⁷⁰⁸, et doivent être prises seulement lorsque la majorité des membres de ces dernières est présente⁷⁰⁹. Une fois que la décision a été transmise au député, elle est rendue publique⁷¹⁰.

L'irresponsabilité au sens strict ainsi que l'irresponsabilité relative suisse possède toutefois un point commun. Les parlementaires ne peuvent y renoncer, c'est-à-dire ne peuvent pas bénéficier volontairement de la protection conférée par l'irresponsabilité. Cet impossible abandon démontre que l'irresponsabilité est inhérente au système institutionnel. Elle a, en effet, pour but de garantir le bon fonctionnement du système, au travers du bon exercice du mandat, et ne confère pas une protection personnelle ou individuelle aux parlementaires.

266. Temporellement, l'irresponsabilité parlementaire est « *perpétuelle*⁷¹¹ » ou encore « *permanente*⁷¹² ». L'irresponsabilité parlementaire possède ainsi une large étendue temporelle. Cette dernière débute dès que le parlementaire possède cette qualité. Elle commence ainsi après la désignation à la suite du processus électoral et après les processus de vérification des pouvoirs. Ces deux étapes sont présentes au sein des cas d'étude retenus. Dès que le parlementaire possède cette qualité, il est protégé par l'irresponsabilité *ad vitam aeternam* pour les actes entrant dans le champ d'application matériel de l'irresponsabilité. L'irresponsabilité parlementaire perdure ainsi après la fin du mandat et quelle que soit cette fin (fin de la législature, démission, dissolution de l'assemblée etc...).

Il y a toutefois un cas particulier en Suisse concernant l'immunité relative. L'étendue temporelle de cette dernière peut être interrompue si le Parlement décide de lever la protection attachée à cette dernière. L'article 14 de la LRCF prévoit en effet une possibilité de levée de l'irresponsabilité par les commissions compétentes.

⁷⁰⁸ Art. 17a alinéa 4 LParl.

⁷⁰⁹ Art. 17a alinéa 3 LParl.

⁷¹⁰ Art. 17a alinéa 6 LParl.

⁷¹¹ HAMON, Francis, TROPER, Michel. *op.cit.* p.655.

⁷¹² AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.50.

3) Une absence d'impunité des parlementaires au travers d'un droit disciplinaire interne

267. Les processus d'irresponsabilité, consacrés par les trois cas d'étude retenus, et exposés précédemment, peuvent laisser transparaître, aux yeux de l'opinion publique, une forme d'impunité des parlementaires face aux poursuites judiciaires. Dans un contexte de crise de confiance, présent notamment en France et au PE, cette protection des parlementaires peut contribuer à alimenter la défiance. Toutefois, il est important de préciser que cette protection ne signifie pas que les parlementaires sont exemptés de toute sanction. En effet, l'impunité judiciaire pour certains actes n'est pas synonyme d'impunité disciplinaire⁷¹³. Par le pouvoir disciplinaire interne des assemblées parlementaires, les actes protégés par l'irresponsabilité peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires.

268. « *Partout où des hommes sont réunis, il faut une loi pour protéger chacun d'entre eux contre les passions d'autrui et surtout contre ses propres passions. L'indépendance doit appartenir aux représentants du pays ne permettant pas que cette loi ait une source étrangère ; c'est pourquoi le règlement des Assemblées politiques a été presque toujours le seul fondement du pouvoir disciplinaire placé dans la main du Président*⁷¹⁴ ». Cette citation, extraite du Traité d'Eugène Pierre, met en exergue deux points fondamentaux. Tout d'abord, la discipline au sein des assemblées semble être un élément indispensable à leur bon fonctionnement. De plus, cette réglementation de la discipline interne doit appartenir aux assemblées, dans une optique d'indépendance et d'autonomie. Cette nécessité de l'autonomie disciplinaire des assemblées était également relevée par Royer-Collard qui mentionnait que c'était un « *axiome du régime représentatif*⁷¹⁵ » que « *la tribune ne relève que de la Chambre*⁷¹⁶ ».

⁷¹³ TOULEMONDE, Gilles. Les sanctions applicables aux parlementaires In DAVANSANT, Frédéric, BAYROU-LOUIS, Agnès, THUMEREL, Isabelle. *Discipline et indiscipline parlementaire*. Bayonne : Lextenso Ed., 2020. p.69.

⁷¹⁴ PIERRE, Eugène. *op.cit.* p.500.

⁷¹⁵ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.168.

⁷¹⁶ *loc.cit.*

269. Dans un cadre comparatif, il a été constaté que de nombreux pays⁷¹⁷ possèdent des règles permettant « *le déroulement paisible et ordonné du travail parlementaire, ainsi qu’une batterie de sanctions visant à discipliner les membres du Parlement qui, par leur comportement, nuiraient à l’exécution des missions de l’institution*⁷¹⁸ ». Les trois cas d’étude retenus dans le cadre du travail de doctorat ne dérogent pas à cette constatation, et il est ainsi possible d’affirmer que ces derniers possèdent des règles permettant notamment d’infliger des sanctions dans le cadre de propos ou opinions tenus dans l’enceinte des parlements. Il est important de noter, qu’au sein des textes consacrant l’irresponsabilité et des règlements intérieurs des chambres des cas d’étude, aucun lien n’est fait entre l’irresponsabilité et le pouvoir disciplinaire des assemblées. Cela marque un contraste net avec l’Angleterre par exemple⁷¹⁹, pour laquelle l’article 9 du Bill of Rights mentionne que « *Que la liberté de parole, des débats et des procédures dans le sein du Parlement, ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune Cour ou lieu quelconque en dehors du Parlement lui-même* ». L’article 9 donne ainsi explicitement une compétence au Parlement pour encadrer la liberté d’expression des parlementaires.

270. Les règlements des différentes chambres des cas d’étude consacrent de manière explicite le pouvoir disciplinaire des assemblées.

Par exemple, l’article 70 du RAN mentionne que « *Peut faire l’objet de peines disciplinaires tout membre de l’Assemblée* ». Dans la même optique, l’article 92 du RIS précise la teneur des « *peines disciplinaires* » pouvant être appliquées « *aux membres du Sénat* » et l’article 34 du RCN utilise l’expression de « *mesure disciplinaire* ». Le RIPE, quant à lui, mentionne les pouvoirs disciplinaires du Président⁷²⁰, ou encore l’exécution des mesures disciplinaires⁷²¹.

⁷¹⁷ GUERRINI, Marc. Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires. *RFDA*, 2016, [consulté le 24/06/2022], p.345. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

⁷¹⁸ *Ibidem*.

⁷¹⁹ BARGUES, Cécile. BEAUD, Olivier (dir.). *op.cit.* p.200.

⁷²⁰ Art. 204 RIPE.

⁷²¹ Art. 175 RIPE.

Au sein des mesures disciplinaires consacrées par les textes précités, certaines visent explicitement les propos tenus par les parlementaires dans l'enceinte des chambres et créent ainsi un lien avec l'irresponsabilité parlementaire. Les règlements intérieurs convergent vers une condamnation de certains types de propos proférés par les parlementaires.

Le RIS, en ses articles 94 et 95, encadre les propos proférés par les sénateurs. Il est, en effet, mentionné que « *La censure est prononcée contre tout sénateur : (...) Qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces* » ou encore que « *La censure avec exclusion temporaire du Palais du Sénat est prononcée contre tout sénateur : (...) 3° Qui s'est rendu coupable d'outrages envers le Sénat ou envers son Président ; 4° Qui s'est rendu coupable d'injures, provocations ou menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution* ». Le RAN consacre des éléments similaires à ceux contenus dans le RIS. En effet, l'article 70 met en exergue les mises en cause personnelles, les interpellations envers un autre député, les injures d'un député à l'égard de ses collègues ou encore les provocations et menaces. La dénonciation de ces mêmes propos est également retenue lorsqu'ils s'adressent à l'Assemblée ou son Président, au Président de la République, au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et aux assemblées consacrées par la Constitution.

Les règlements intérieurs des chambres fédérales suisses, ainsi que le RIPE, encadrent de manière différente les prises de parole des parlementaires. En effet, ces textes utilisent la notion commune d'offense ou de propos offensant. L'article 39 du RCN, ainsi que l'article 34 du RCE, utilisent tous les deux l'expression de paroles offensantes ou de paroles s'écartant du sujet. Toutefois, c'est le RIPE qui est le plus explicite concernant cette notion. L'article 10 alinéa 4 du RIPE mentionne dans un premier temps que « *Lors des débats parlementaires dans la salle des séances, les députés s'abstiennent de tout propos offensant* ». Il précise dans un second temps, l'étendue des propos offensant : « *Dans le but de déterminer si le langage utilisé par un député dans un débat parlementaire est offensant ou non, il convient de tenir compte, entre autres, des intentions identifiables de l'orateur, de la perception de sa déclaration par le public, de la mesure dans laquelle celle-ci porte atteinte à la dignité et à la réputation du Parlement, ainsi que de la liberté d'expression du député concerné. À titre d'exemple, les propos diffamatoires, les discours haineux et les incitations à la discrimination* ».

fondées, en particulier, sur l'un des motifs visés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux constituent typiquement des cas de "propos offensants" au sens du présent article ». L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux cité par l'article 10, mentionne, quant à lui, qu' « *Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Une différence semble ainsi se dessiner entre le cas d'étude français et les cas d'étude suisse et européen. Les règlements des chambres délibératives françaises semblent seulement viser les propos tenus par un parlementaire à l'égard d'un autre parlementaire ou à l'égard de certaines institutions. Pour les chambres suisses et le Parlement européen, le champ matériel semble être plus large, en ne mentionnant pas les destinataires des propos prononcés par le parlementaire.

Il y a toutefois un point commun important pouvant être établi entre les trois cas d'étude. Les règlements mentionnent tous la bonne tenue des séances et notamment la nécessaire absence de troubles durant le déroulé de ces dernières. L'article 70 du RAN mentionne ainsi « *les manifestations troublant l'ordre* ». De même, l'article 93 du RIS fait allusion aux orateurs pouvant troubler l'ordre. Toujours dans une optique similaire, le RCN, en son article 39, fait référence aux comportements pouvant troubler les délibérations. *In fine*, l'article 10 du RIPE précise que les députés ne doivent pas porter atteinte au « *bon déroulement des travaux parlementaires* ». Ainsi, l'élément important concernant les sanctions disciplinaires ne semble pas être exclusivement la substance interne des propos tenus, mais plutôt les troubles au bon déroulement des séances et de la délibération que ces derniers pourraient provoquer. C'est notamment en ce sens, que la jurisprudence de la CEDH a posé les jalons de l'intervention de la discipline parlementaire dans le domaine de la liberté d'expression des membres élus des chambres⁷²². La CEDH, le 16 septembre 2014, dans un arrêt *Karácsony et alii c. Hongrie*⁷²³, mentionne que les propos des parlementaires ne peuvent

⁷²² SOLBREUX, Marie, VERDUSSEN, Marc. *op.cit.* p.25.

⁷²³ *loc.cit.*

être sanctionnés de manière interne et disciplinaire, seulement dans le but de garantir un bon déroulement des « travaux parlementaires⁷²⁴ ». Dans un premier temps, la cour mentionnait que « *Les propos tenus par les requérants portaient sur une question publique de la plus haute importance politique et se rattachaient directement au fonctionnement d'une démocratie. Leur but principal était de critiquer la majorité parlementaire et le gouvernement plutôt que d'attaquer personnellement un parlementaire ou une autre personne* ». Dans un second temps, les juges mentionnent « *l'importance du maintien de l'ordre au sein du Parlement et du respect des institutions constitutionnelles dans une société démocratique* ».

In fine, la CEDH consacre un principe fondamental. Elle explique que les sanctions ne doivent pas avoir un effet dissuasif sur les « *moyens d'expression* » des parlementaires et en particulier des groupes minoritaires ou de l'opposition. On peut donc observer que la Cour pose un cadre au pouvoir disciplinaire des assemblées à l'égard des propos tenus. Elle consacre la protection de la liberté d'expression des membres des chambres et également un objectif clair pour le pouvoir disciplinaire : garantir le bon déroulement des travaux parlementaires. La CJUE a adopté un raisonnement similaire dans un affaire concernant un député européen⁷²⁵. Elle va en effet opérer une balance entre la liberté d'expression des parlementaires et la possibilité pour les chambres de sanctionner certains propos. Dans l'arrêt Janusz Korwin-Mikke, datant du 31 mai 2018, la Cour fait référence à la jurisprudence de la CEDH en mentionnant qu' « *il convient de vérifier, en tenant compte de l'importance particulière que revêt la liberté d'expression des parlementaires et des limites strictes dans lesquelles des restrictions peuvent être apportées à cette liberté, conformément aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour EDH dans ce contexte* ». Les juges reconnaissent également la possibilité pour les parlements de recourir à leur pouvoir disciplinaire afin d'assurer le bon déroulement de leurs travaux⁷²⁶. Afin d'étayer son propos, la cour fait référence aux articles 11 et 166 du RIPE qui « *doivent être interprétés comme ne permettant pas de sanctionner un député en raison de propos tenus dans le cadre de ses fonctions* ».

⁷²⁴ *loc.cit.*

⁷²⁵ *Ibidem.* p.25-26.

⁷²⁶ La cour mentionne précisément que « *le pouvoir, reconnu aux parlements, d'infliger des sanctions disciplinaires afin d'assurer la bonne conduite de leurs activités ou la protection de certains droits, principes ou libertés fondamentaux devrait se concilier avec la nécessité d'assurer le respect de la liberté d'expression des parlementaires* ».

parlementaires en l'absence de trouble grave de la séance ou de perturbation grave des travaux du Parlement ». Il semble donc ainsi se dégager une convergence sur la nature du pouvoir disciplinaire des chambres à l'égard des propos tenus par les membres des assemblées. Les sanctions disciplinaires doivent viser à garantir le bon déroulement des travaux parlementaires.

271. Les sanctions disciplinaires infligées aux parlementaires sont de plusieurs natures et interviennent de manière graduée. Il est possible de constater des similitudes et une convergence pour les sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux parlementaires.

La première des sanctions est le rappel à l'ordre. Cette sanction est consacrée par l'ensemble des règlements intérieurs des chambres des cas d'étude retenus⁷²⁷. Le rappel à l'ordre est la sanction la moins sévère pouvant être prononcée à l'égard du parlementaire. Elle consiste notamment en un rappel oral au respect de la réglementation interne des assemblées par le Président de chambre.

La deuxième sanction pouvant être appliquée est similaire, mais comporte en supplément une trace écrite de cette dernière. Cette procédure de rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal est notamment consacrée par les règlements intérieurs des chambres délibératives françaises⁷²⁸ et par le RIPE⁷²⁹.

In fine, des sanctions disciplinaires plus dures peuvent être prononcées, si parlementaire persiste dans sa violation des règles ou commet une faute grave. Ces sanctions ont pour point commun de priver le parlementaire de son droit d'intervention devant la chambre, ou encore peuvent comporter un volet financier. La parole peut ainsi être retirée au parlementaire⁷³⁰. Ce dernier peut également être exclu de la salle où se tient la séance⁷³¹. Le parlementaire peut être exclu de tout ou partie des activités du Parlement durant une durée

⁷²⁷ Art. 71 du RAN ; Art. 92 du RIS ; Art. 39 du RCN ; Art. 34 du RCE ; Art. 175 §1 du RIPE.

⁷²⁸ Art. 71 RAN ; Art. 92 RIS.

⁷²⁹ Art. 175 §2 du RIPE.

⁷³⁰ Art. 13 LParl ; Art. 175 §3 RIPE ; Art. 71 RAN ; Art. 92 RIS.

⁷³¹ Art. 13 LParl ; Art. 175 §3 RIPE ; Art. 71 RAN ; Art. 92 RIS.

temporaire⁷³². Le parlementaire peut également se voir adresser un blâme⁷³³ ou encore être privé d'une partie de son indemnité parlementaire⁷³⁴ ou de son indemnité de séjour⁷³⁵.

B) Une absence d'entrave commune à la participation des parlementaires aux travaux de leur assemblée : l'inviolabilité

272. « Permettre aux parlementaires d'exercer leurs fonctions en toute liberté et indépendance, voilà précisément le but que la doctrine assigne à l'immunité parlementaire. L'institution est ainsi consacrée principe de bonne organisation constitutionnelle et devient un axiome du régime représentatif⁷³⁶ ». Cette citation permet de mettre en exergue l'objectif de l'inviolabilité. Cette dernière permet un exercice sans entrave du mandat parlementaire. Elle le permet notamment en assurant une liberté ainsi qu'une indépendance aux parlementaires. La liberté permet au parlementaire d'exercer son mandat sans en être entravé. L'indépendance permet au parlementaire d'exercer son mandat sans subir de pressions, dans une optique de mandat représentatif et non impératif. L'indépendance du mandat comporte deux pans : l'indépendance à l'égard des autres pouvoirs constitutionnels dans une optique de séparation des pouvoirs et une indépendance à l'égard des citoyens. Ces deux points fondamentaux conduiraient ainsi l'inviolabilité à être un élément indissociable du régime représentatif. Les réflexions scientifiques sur l'inviolabilité ne sont pas récentes. Eugène Pierre, dans son célèbre traité, mentionnait qu'« *Il importe que l'exercice du mandat conféré par le pays ne puisse être suspendu sans une décision formelle des représentants du pays*⁷³⁷ ». L'administrateur parlementaire mettait ainsi en lumière l'importance de l'absence d'entrave dans l'exercice du mandat. Il précisait également que ce mécanisme était une pierre angulaire au bon fonctionnement du système institutionnel et non un privilège indu bénéficiant aux élus nationaux : « *L'inviolabilité qui couvre les membres des Chambres n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public*

⁷³² Art. 176 §4 RIPE ; Art. 13 LParl ; Art. 73 RAN.

⁷³³ Art. 13 LParl ; Art. 176 §4 RIPE.

⁷³⁴ Art. 73 RAN ; Art. 97 RIS.

⁷³⁵ Art. 176 §4 RIPE.

⁷³⁶ SOULIER, Gérard, PELLOUX, Robert (dir.). *op.cit.* p.19.

⁷³⁷ PIERRE, Eugène, *op.cit.* p.1210.

décrétée pour mettre le Pouvoir législatif au-dessus des atteintes du Pouvoir exécutif⁷³⁸ ». Les travaux d'Eugène Pierre permettent de constater que l'inviolabilité parlementaire résulte d'une longue tradition juridique.

Pour le cas d'étude français, il cite notamment la Constitution du 14 septembre 1791⁷³⁹, les articles 36 et 37 de la Constitution du 4 novembre 1848⁷⁴⁰, ou encore l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875⁷⁴¹.

Le cas des parlementaires suisses est également mentionné dans le traité de l'administrateur parlementaire. Les parlementaires suisses bénéficiaient d'une protection similaire au travers des articles 1 et 2 de la loi fédérale du 23 décembre 1851⁷⁴².

Il est aisé de comprendre en lisant les articles précités, ainsi que la législation actuelle (1), que l'inviolabilité diffère de l'irresponsabilité (2). Elle permet notamment de suspendre certaines mesures juridiques durant l'exercice du mandat, et peut être levée au travers de diverses procédures (3).

1) Les fondements juridiques de l'inviolabilité parlementaire

273. En France, l'inviolabilité parlementaire est consacrée explicitement par l'article 26 alinéa 2 de la Constitution. Il est notamment précisé qu' « *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*

⁷³⁸ *loc.cit.*

⁷³⁹ PIERRE, Eugène. *op.cit.* p.1204 : « *Les représentants de la nation sont inviolables... Ils pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt ; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif ; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation* ».

⁷⁴⁰ *Ibidem.* p.1206 : « *Les représentants du peuple sont inviolables. Ils ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite (...)* ».

⁷⁴¹ *Ibidem.* p.1207 : « *Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre, ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit* ».

⁷⁴² *Ibidem.* p.1208 : « *Art 1er. Aucune poursuite judiciaire ou de police ne peut être dirigée contre les membres du Conseil national ou du Conseil des Etats pendant le temps de la réunion de ces Assemblées, pour crimes ou délits qui n'ont pas trait avec l'exercice de leur fonction qu'avec l'autorisation du corps auquel ils appartiennent (...)* ».

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

Cette garantie constitutionnelle française n'est pas reprise d'une façon identique au sein de la Constitution fédérale suisse. En effet, cette dernière ne consacre explicitement que l'irresponsabilité parlementaire à l'article 162. La Constitution fédérale consacre toutefois une expression de renvoi en mentionnant que « *La loi peut prévoir d'autres formes d'immunité et les étendre à d'autres personnes* ». Il faut ainsi s'intéresser aux textes à valeur législative, et notamment à la LParl. Ce texte législatif, en son article 20, consacre explicitement le mécanisme de l'inviolabilité. Il est intéressant de noter que la dénomination de l'article 20 opère un lien explicite entre ce mécanisme et son objectif, c'est-à-dire, de proposer une « *garantie de participation aux séances* ». L'article 20 LParl mentionne plus précisément que « *Pendant les sessions, aucun député ne peut être poursuivi pour un crime ou un délit qui n'a pas directement trait à ses fonctions ou activités parlementaires, sans qu'il y ait consenti par écrit ou que la commission compétente du conseil dont il est membre en ait donné l'autorisation* ».

Au niveau européen, l'inviolabilité parlementaire est consacrée par l'article 9 du PPI. Ce dernier mentionne que « *Pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci: a) bénéficient, sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur État; b) ne peuvent, sur le territoire de tout autre État membre, ni être détenus ni faire l'objet de poursuites judiciaires. L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent. L'immunité ne peut ni être invoquée en cas de flagrant délit ni faire obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres* ». Ce texte présente l'originalité de faire appel aux droits internes des pays nationaux membre de l'UE. L'article 9 du PPI consacre ainsi deux éléments de l'inviolabilité pour les parlementaires européens. Dans un premier temps, les députés européens présents sur leur territoire national bénéficient des garanties proposées par leur Etat. Dans un second temps, si ces derniers se trouvent dans un autre Etat membre, alors ils bénéficient d'une protection européenne harmonisée leur permettant de n'être ni détenus ni de faire l'objet de poursuites judiciaires. Cet article opère donc un mélange entre mécanismes nationaux et garantie européenne.

Au niveau de la consécration juridique de l'inviolabilité parlementaire, il est intéressant de constater des différences entre les cas d'étude. En effet, la première différence résulte dans la situation des textes consacrant ce mécanisme au sein de la hiérarchie des normes. Dans les cas français et de l'UE, l'immunité est consacrée au sein de la Constitution et du protocole sur les privilèges et immunités de l'UE. Le PE propose une véritable originalité en faisant varier les mécanismes de protection en fonction du lieu géographique dans lequel se trouve le député. En Suisse, le mécanisme d'inviolabilité est consacré dans la loi.

274. Il existe également une convergence dans la consécration juridique de l'inviolabilité au sein des cas d'étude retenus. Ce processus est repris et détaillé au sein des règlements intérieurs des chambres parlementaires. Les règlements des assemblées organisent plus particulièrement les procédures d'examen et de levée de l'inviolabilité parlementaire. On peut par exemple citer l'article 80 du RAN, les articles 13a et 28a du RCN et RCE et enfin les articles 5§2 et 6 du RIPE. Ces articles viennent ainsi en complément des bases légales citées au précédent paragraphe, qui se contentent de consacrer le principe général.

2) L'étendue de l'inviolabilité parlementaire

275. L'inviolabilité parlementaire est une protection qui bénéficie aux parlementaires. Dans le cas particulier de la Suisse, pour lequel l'irresponsabilité au sens strict était étendue également aux membres du pouvoir exécutif, l'inviolabilité est strictement réservée aux parlementaires. Ainsi, une personne peut bénéficier de l'inviolabilité lorsqu'elle accède au mandat parlementaire. La qualité de parlementaire s'acquiert après deux étapes importantes : la publication des résultats de l'élection et la vérification des pouvoirs. La qualité de parlementaire peut être interrompue soit de manière prématurée en cas de démission, déchéance ou encore de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République française⁷⁴³, soit de manière classique en cas de non-renouvellement du mandat (volontaire ou par le résultat de l'élection) lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle législature. L'inviolabilité contrairement à l'irresponsabilité ne possède pas un caractère permanent et dépend ainsi de la qualité de parlementaire dans les trois cas d'étude.

⁷⁴³ Art. 12 Const.

276. Il est possible de constater que, *rationae materiae*, l'inviolabilité possède des traits communs au sein des trois cas d'étude.

Tout d'abord, en France, en Suisse, ainsi qu'au PE, l'inviolabilité concerne les mesures restrictives et privatives de liberté. Il est aisé de comprendre qu'au regard des objectifs de l'inviolabilité, c'est-à-dire de permettre aux parlementaires d'accéder aux travaux de leur chambre, ces mesures judiciaires nécessitent l'autorisation des organes internes des assemblées parlementaires. L'autorisation nécessaire des organes internes de l'assemblée démontre que l'inviolabilité possède un caractère relatif, car elle peut être levée par l'assemblée, contrairement à l'irresponsabilité au sens strict, qui elle est perpétuelle. Elle est également relative car même lorsque l'inviolabilité n'est pas levée, cette dernière ne produit ses effets que durant un temps limité. L'inviolabilité a seulement pour objectif de paralyser temporairement⁷⁴⁴ l'action judiciaire. En complément de cette protection relative concernant les mesures restrictives et privatives de liberté, l'interrogation porte également sur les poursuites à l'encontre de la personne du parlementaire. La protection conférée par l'inviolabilité suisse s'étend aux poursuites pénales.

Au sein de l'Union européenne, la protection est similaire pour les parlementaires, dans le cadre de la protection commune accordée à ces derniers. L'article 9 du PPI précise explicitement que les députés européens « *ne peuvent, sur le territoire de tout autre État membre, ni être détenus ni faire l'objet de poursuites judiciaires* ».

En France, une distinction est nécessaire, entre deux périodes distinctes marquées par la révision constitutionnelle de 1995. Avant la révision constitutionnelle de 1995, l'autorisation des chambres parlementaires était requise, pour les poursuites à l'égard des parlementaires⁷⁴⁵. Désormais, l'inviolabilité a une étendue plus restreinte matériellement, et ne s'applique que pour les mesures restrictives et privatives de liberté. Il est aisé de comprendre pourquoi cette restriction matérielle a été entreprise par la révision constitutionnelle. En effet, la révision de 1995 a modifié le champ temporel de l'inviolabilité en consacrant une session unique de neuf mois. Il aurait été difficile de maintenir une possible obstruction aux poursuites durant une période aussi étendue, sachant que les poursuites, telles

⁷⁴⁴ SOULIER, Gérard, PELLOUX, Robert (dir.). *op.cit.* p.164.

⁷⁴⁵ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.52.

que les mises en examen par exemple, n'empêchent pas les parlementaires de se rendre aux travaux de leur chambre⁷⁴⁶.

Les cas d'étude présentent également une différence concernant les actes judiciaires nécessitant l'autorisation des organes internes des chambres. Concernant le rattachement des actes à l'exercice du mandat, la situation est également différente entre, d'une part la Suisse, et d'autre part la France et le Parlement européen.

En Suisse, et au regard de l'existence de l'irresponsabilité relative, les actes protégés par l'inviolabilité ne doivent pas avoir de lien avec l'exercice du mandat⁷⁴⁷.

En France, et au Parlement européen, il est possible de définir négativement l'inviolabilité par rapport au domaine de l'irresponsabilité. Les actes ne relevant pas du domaine de l'irresponsabilité, relèvent ainsi du domaine de l'inviolabilité. Le parlementaire peut ainsi commettre des infractions en rapport avec l'exercice de son mandat ou des actes sans rapport avec ce dernier, tel qu'un citoyen ordinaire.

Toutefois, il est important de préciser que l'étendue matérielle de l'inviolabilité est limitée concernant les actes commis par le parlementaire. Une nouvelle fois, les cas d'étude présentent des similitudes pour cette limitation. Au sein de ces derniers, l'hypothèse du flagrant délit est exclue de la protection conférée par l'inviolabilité.

La Suisse et la France élargissent, de plus, cette limitation. En France, la qualification de crime exclut l'inviolabilité parlementaire. En Suisse, le crime est également consacré, mais il est également mentionné la présomption de fuite. Le cas d'étude suisse présente une singularité dans la restriction par rapport aux deux autres cas. En effet, même lorsque les hypothèses d'exclusion sont présentes, « *L'autorité qui l'ordonne (la mesure privative de liberté) doit toutefois, dans les vingt-quatre heures, requérir directement l'autorisation de la commission compétente du conseil dont est membre le député en cause* ». Une demande d'autorisation est ainsi nécessaire en suisse en cas de flagrant délit, crime ou de présomption de fuite. Les cas d'exemption, mentionnés ci-dessus, laissent une marge d'interprétation au pouvoir judiciaire afin de qualifier le flagrant délit, le crime ou encore la présomption de fuite. Des distinctions s'opèrent également dans la possibilité de renoncer à la protection conférée

⁷⁴⁶ JAN, Pascal. *op.cit.* p.71.

⁷⁴⁷ BRIDEL, Marcel. *Précis de droit constitutionnel et public suisse*. Lausanne : Payot, 1959. p.76.

par l'inviolabilité. En Suisse, cette possibilité est affirmée explicitement par la LParl. En effet, à l'article 20 LParl, il est précisé que le parlementaire peut renoncer à la garantie de participation aux sessions par écrit. En France, cette possibilité n'est pas consacrée par l'article 26 de la Constitution. L'inviolabilité française est d'ordre public, et ainsi le parlementaire ne peut y renoncer, car elle n'a pas pour objet de le protéger personnellement, mais de garantir un bon fonctionnement des chambres législatives⁷⁴⁸.

In fine, le système de garanties consacré par le PPI pour les députés européens présente une double originalité. Le système de protection varie en fonction du lieu géographique où se trouve le parlementaire et donne ainsi naissance à deux régimes différents. Le premier régime, harmonisé pour tous les parlementaires européens, s'applique lorsque ces derniers ne se trouvent pas sur le territoire de leur propre Etat-membre. Dans cette hypothèse, les députés bénéficient du régime largement décrit aux lignes précédentes pour le PE. Ils ne peuvent ainsi ni faire l'objet de poursuites ou d'une arrestation. Le second régime juridique s'applique lorsque les députés se trouvent sur le territoire de leur propre état. Dans ce cas de figure, ils sont soumis au régime d'immunités reconnu aux membres du Parlement national. Le PPI opère donc un renvoi aux différents droits nationaux. Or, il est important de noter qu'il existe de grandes disparités portant sur l'inviolabilité parlementaire au sein des droits nationaux. Par exemple, les parlementaires français et italiens (bien que le régime italien soit plus étendu que le régime français, en protégeant les parlementaires des enquêtes)⁷⁴⁹ bénéficient d'un régime d'inviolabilité important et étendu. Au contraire, les parlementaires britanniques (avant le Brexit) et hollandais ne bénéficient pas d'un tel régime de protection⁷⁵⁰. Cette appréciation du critère géographique entraîne ainsi une variation du statut des parlementaires européens dans l'espace. La seconde originalité consiste en la consécration d'une inviolabilité garantissant la liberté de circulation des députés européens. Cette garantie protégeant les parlementaires dans leurs déplacements est consacrée pour deux raisons pratiques. Tout d'abord, les

⁷⁴⁸ GUERIN-BARGUES, Cécile, BEAUD, Olivier (dir.). *op.cit.* p.406.

⁷⁴⁹ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE). Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires [en ligne]. 14/05/2014, Etude n°714 / 2013, [consulté le 24/06/2022], p.20. Disponible sur : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f).

⁷⁵⁰ CONSEIL DE L'EUROPE (Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles). *op.cit.* p.9.

parlementaires européens, issus de différents Etats-membre, ont l'obligation de se déplacer au sein de l'UE, afin de se rendre aux lieux de travail du PE. De plus, il existe trois lieux au sein desquels les institutions du PE sont présentes : Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg. L'article 9 du PPI consacre ainsi que « *L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent* ». Cette immunité est un processus européen commun, contrairement à l'inviolabilité au sens strict qui elle varie en fonction de la nationalité du député européen, et du lieu géographique où il se trouve. Cette inviolabilité a un champ assez réduit, car elle s'applique seulement lorsque le parlementaire se rend à un lieu de travail du Parlement européen ou en revient⁷⁵¹. Ce champ limité pourrait remettre en cause l'utilité d'une telle protection qui pourrait s'appliquer dans certaines hypothèses restreintes, bien que les déplacements des députés européens soient fréquents. Toutefois, dans une étude interne de la direction générale des Politiques internes de l'Union, une justification importante est conférée à cette inviolabilité particulière. Il est mentionné que « *la garantie établie par le deuxième alinéa de l'article 10 est susceptible de présenter aujourd'hui quelque intérêt pratique pour les députés qui, sur leur territoire national, se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent, dans les cas où la législation de leur pays n'envisage pas (ou n'envisage que de manière restrictive) la garantie de l'immunité, ou ne l'applique pas d'une manière effective*⁷⁵² ». Cette inviolabilité serait ainsi une garantie supplémentaire, notamment pour les parlementaires se trouvant sur le territoire de leur Etat-membre, et au sein duquel l'inviolabilité parlementaire ne serait pas garantie.

277. Pour l'aspect temporel de l'inviolabilité, les trois cas d'étude retenus possèdent des similitudes dans la consécration de l'inviolabilité. L'inviolabilité, contrairement à l'irresponsabilité, est limitée dans le temps et est opérante durant une période strictement déterminée. Les trois textes servant de base juridique à l'inviolabilité mentionnent la période se limitant à la durée de la session parlementaire. Il est aisé de comprendre que, comme l'inviolabilité se rattache à la qualité du parlementaire, alors elle est limitée à une durée

⁷⁵¹ BLANQUET, Marc. *Droit général de l'Union européenne. op.cit.*, p.198.

⁷⁵² PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes de l'Union). L'immunité parlementaire au Parlement européen : étude interne [en ligne]. 24/10/2005, [consulté le 24/06/2022]; p.13. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/juri585779/juri585779fr.pdf.

temporaire. Cela est également compréhensible quant à l'objectif de l'inviolabilité, qui est de permettre aux parlementaires d'accéder à leur assemblée.

Il convient d'apporter des précisions quant à la notion de session au sein des cas d'étude, notamment pour le PE et le Parlement français.

Dans le cadre du Parlement européen, trois arrêts majeurs de la Cour de justice ont permis de préciser les contours de l'étendue temporelle de l'inviolabilité⁷⁵³. Dans un arrêt Wagner (n°101-63) du 12 mai 1964⁷⁵⁴, la CJCE précisait qu'« *attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que, sous réserve des dates d'ouverture et de clôture de la session annuelle déterminées par l'article 22 du traité C.E.C.A., le Parlement européen doit être considéré en session, même s'il n'est pas effectivement en séance, jusqu'au moment de la clôture des sessions annuelles ou extraordinaires* ». La Cour de justice opère donc une décorrélation entre le déroulement de la session et la tenue des séances, privilégiant ainsi la durée de la session annuelle. La CJCE adopte une vision similaire dans un arrêt du 10 juillet 1966, Wybot (n°149/85)⁷⁵⁵. Elle mentionne notamment que « (...) *l'activité du Parlement européen et de ses organes s'étend, dans la réalité, sur toute l'année sans interruption, mis à part les mois d'août et les vacances de fin d'année. Une interprétation de la notion de « session » qui limiterait l'immunité aux seules périodes de séance comporterait de ce seul fait des risques pour l'accomplissement des activités du Parlement dans leur ensemble* ». Les juges européens considèrent ainsi que la seule prise en compte de la tenue des séances serait un critère trop restrictif, portant atteinte à la garantie octroyée par l'inviolabilité. Dans une actualité plus récente, la CJUE a octroyé une garantie supplémentaire au niveau temporel concernant la protection conférée par l'inviolabilité. Dans les faits, le député européen M.Oriol Junqueras i Vies, élu le 26 mai 2019, avait été condamné à une peine de treize années d'emprisonnement par un tribunal espagnol le 14 octobre 2019⁷⁵⁶. Cette condamnation avait été prononcée avant l'ouverture de la première session de la législature. Dans un arrêt *Oriol Junqueras i Vies/*

⁷⁵³ *Ibidem.* p.6.

⁷⁵⁴ Cité In PINGEL, Isabelle. Répertoire de droit européen [en ligne]. *Dalloz*, 2020. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

⁷⁵⁵ *Ibidem.*

⁷⁵⁶ TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE. Communiqué de presse n° 24/20. Luxembourg, le 03/03/2020. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200024fr.pdf>.

*Parlement*⁷⁵⁷, du 19 décembre 2019, les juges consacrent qu' « une personne qui a été officiellement proclamée élue au Parlement européen alors qu'elle faisait l'objet d'une mesure de placement en détention provisoire dans le cadre d'une procédure pour infractions pénales graves, mais qui n'a pas été autorisée à se conformer à certaines exigences prévues par le droit interne à la suite d'une telle proclamation ainsi qu'à se rendre au Parlement européen en vue de prendre part à la première session de celui-ci, doit être regardée comme bénéficiant d'une immunité en vertu du deuxième alinéa de cet article ».

En France, le régime des sessions parlementaires a été modifié par la loi constitutionnelle du 4 août 1995⁷⁵⁸. *Ab initio*, les sessions parlementaires étaient composées de deux sessions annuelles, d'une durée de 80 et 90 jours. Désormais, les sessions parlementaires ne sont composées que d'une session annuelle d'une durée de 9 mois. La période entre les sessions dure trois mois, du mois de juillet jusqu'au mois de septembre. Par suite à cette réforme constitutionnelle de 1995, la durée de protection conférée par l'inviolabilité est étendue dans le temps pour les parlementaires français.

3) Les procédures de levée de l'inviolabilité parlementaire

278. Les procédures de levée de l'inviolabilité parlementaire au sein des cas d'étude présentent des points de convergence. Elles font notamment intervenir les organes internes des assemblées, et proposent un processus contradictoire au sein duquel le parlementaire peut être entendu.

279. En France, la procédure de levée de l'inviolabilité est régie par l'article 9 bis de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées, par l'article 16 de l'Instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale, et l'article III bis de l'Instruction générale du bureau du Sénat. Les articles 9 bis, 16 et III bis de l'ordonnance de 1958 et des instructions générales des bureaux prévoient, en substance, une procédure similaire entre l'AN et le Sénat. Dans un premier temps, la demande d'autorisation doit être formulée par « le procureur général près la cour d'appel compétente ». La demande d'autorisation est ensuite transmise par le garde des sceaux qui est le ministre de la justice. Cette dernière doit

⁷⁵⁷ Cité In PINGEL, Isabelle. *op.cit.*

⁷⁵⁸ BERTHOD, Michèle, HOCHEDÉZ, Daniel, BÉDIER, Laure. *op.cit.* p.24.

être transmise au Président de la chambre à laquelle appartient le parlementaire visé. Les articles 80 et 105 du RAN et du RIS consacrent respectivement les contours de la procédure de levée. Les deux règlements optent pour la constitution d'une commission chargée d'examiner les demandes visant la suspension de la détention et des mesures privatives ou restrictives de liberté. A l'AN, la commission est formée de quinze membres et de quinze suppléants. Au Sénat, le nombre est doublé avec une commission composée de trente membres. Les deux commissions ont un point commun fondamental : elles reproduisent dans la mesure du possible la composition de la chambre. A l'AN, la première hypothèse réside dans la reproduction de la configuration politique de la chambre. Toutefois, en cas de désaccord entre les présidents de groupe, alors c'est la représentation proportionnelle des groupes qui est mise en oeuvre. Au Sénat, la représentation proportionnelle est directement mise en oeuvre. La procédure est composée de deux phases. Une phase d'instruction au sein de la commission compétente et une phase de débat public. La phase se déroulant au sein de la commission n'est pas publique. Cette dernière est toutefois contradictoire, car « *La commission doit entendre l'auteur ou le premier signataire de la demande et le député intéressé ou le collègue qu'il a chargé de le représenter* » (Art 80 §3 RAN). Ainsi, les deux parties à la demande peuvent être entendues, et présenter leurs observations. La commission compétente doit rendre un rapport qui sera débattu et soumis au vote en séance publique. La Commission dispose d'un délai de vingt jours à l'AN et de trois semaines au Sénat. Une fois le dépôt effectué, le débat public va porter sur les conclusions du rapport de la commission. Dans l'hypothèse où des conclusions ne sont pas présentées, le débat a lieu sur la demande initiale. Durant le débat, un nombre restreint de protagonistes peuvent intervenir : « *le rapporteur de la commission, le Gouvernement, le député intéressé ou un membre de l'Assemblée le représentant, un orateur pour et un orateur contre* ». A la suite de ces interventions, la proposition de résolution de la commission est soumise au vote.

280. Au PE, la procédure de levée de l'immunité est consacrée par le RIPE, et plus précisément aux articles 7 et 9. La demande de levée de l'inviolabilité doit être introduite par les autorités compétentes d'un Etat membre de l'UE. Suite à l'introduction de cette demande, c'est le PE qui sera chargé de statuer sur le bien fondé du maintien de la protection. Préalablement, la demande présente un caractère irrecevable, si elle concerne les mêmes faits

qu'une autre demande de levée en cours d'instruction ou pour laquelle une décision a déjà été rendue. Ces premiers principes sont posés par l'article 7 et sont précisés de manière plus ample au sein de l'article 9. La demande peut prendre ainsi deux formes distinctes. Elle peut être introduite par les autorités compétentes d'un Etat membre en vue de lever l'immunité d'un parlementaire européen (Art 9 §1) ou par le parlementaire visé afin de défendre ses privilèges et immunités (Art 9 §1). La demande est adressée au Président et est transmise à la commission compétente à la suite d'une communication en séance plénière. La commission compétente est la Commission des affaires juridiques qui, en vertu de l'annexe VI du RIPE, est saisie pour les questions relatives « *aux privilèges et immunités* ». La demande peut être composée de plusieurs éléments d'accusation. Dans cette hypothèse, chaque élément d'accusation peut être traité au sein d'une décision distincte (Art 9 §7). Les pouvoirs d'instruction de la commission sont toutefois limités par le paragraphe 8 de l'article 9 RIPE. En effet « *La commission peut émettre un avis motivé sur la compétence de l'autorité en question et sur la recevabilité de la demande, mais ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non- culpabilité du député ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui sont imputés au député, même dans le cas où l'examen de la demande permet à la commission d'acquérir une connaissance approfondie de l'affaire* ». La procédure d'examen de la demande de levée ou de défense présente un caractère contradictoire, car le député européen peut être entendu devant la commission, afin de présenter ses observations, et « *tout document ou élément de preuve écrit qu'il juge pertinent* » (Art 9 §6). Le député peut toutefois refuser d'intervenir devant la commission compétente. La procédure au sein de la commission possède également un caractère confidentiel (Art 9 §11). Après l'instruction, la commission établit une proposition de décision. Cette dernière est inscrite à l'ordre du jour de la première séance suivant le jour de son dépôt⁷⁵⁹. La décision ne peut être modifiée par voie d'amendement, et l'examen de son bien-fondé est portée au débat, puis au vote. *In fine*, l'article 8 du RIPE prévoit une procédure d'urgence, pour l'hypothèse où « *un député est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation apparente de ses privilèges et immunités* ». Dans ce cadre, le Président du Parlement peut décider de confirmer les privilèges et immunités du député concerné.

⁷⁵⁹ Art.9 §9 RIPE.

281. La procédure de garantie de participation aux sessions est assurée par la commission permanente de l'immunité au Conseil national⁷⁶⁰, et par la commission permanente des affaires juridiques du Conseil des Etats⁷⁶¹, en Suisse. La procédure suivie par les deux commissions est identique à celle de l'immunité relative. Les principes d'action de la Commission de l'immunité du Conseil national et de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, concernant l'application des art. 17 et 17a de la loi sur le Parlement et de l'art. 14 de la loi sur la responsabilité, datant des 27 juin et 15 novembre 2012, permettent d'obtenir des éléments précis sur les éléments procéduraux. En son point 2.1, les principes décrivent la composition de la requête de l'autorité de poursuite pénale. Cette dernière doit notamment être composée des « *faits reprochés* », des « *dispositions pénales qui entrent en considération* » et « *des raisons pour lesquelles ces dispositions semblent applicables* ». En termes de délai, les commissions examinent la demande dans un délai de six mois après le dépôt de celle-ci. En vertu des dispositions de la loi LParl, la procédure est contradictoire et le parlementaire visé a le droit d'être entendu. *In fine*, les principes communs aux deux commissions précisent que les immunités constituent une exception, et doivent être ainsi traitées en fonction du principe de proportionnalité. Ce principe « *signifie que la décision de lever ou non l'immunité doit être prise en considérant toutes les circonstances de l'espèce et apparaître comme étant une réaction appropriée en regard de la gravité du comportement incriminé* ». Il est important de préciser que, l'article 20 de la LParl mentionne que le parlementaire peut renoncer par écrit à la protection conférée par la garantie de participation aux sessions.

* * *

282. Il est aisé de constater que les trois cas d'étude retenus consacrent des systèmes d'immunités protégeant le parlementaire dans l'exercice de son mandat. Les systèmes d'immunités français, suisses et européen présentent d'importantes similitudes, avec une originalité observable pour le cas d'étude suisse. Il est important de préciser que, comme il l'a

⁷⁶⁰ Art. 33 cter du RCN.

⁷⁶¹ Art. 28 a du RCE.

été démontré aux paragraphes précédents, les immunités ont une origine ancienne. Consacrées dès la Rome antique, ces dernières ont été perpétuées et développées dans l'instauration des régimes représentatifs en Angleterre et en France. Que ce soit dans la Rome antique, ou dans les systèmes anglais et français, les immunités ont toujours trouvé leur justification au regard de l'objet qu'elles protégeaient.

Les immunités parlementaires ont été instaurées, dans les cas d'étude, afin de répondre à l'objectif de préservation du caractère représentatif du mandat, et également de la séparation des pouvoirs. Le caractère représentatif du mandat se traduit par une idée majeure. Le parlementaire doit exercer le mandat dans l'intérêt général. Cet exercice dans l'intérêt général se concrétise notamment par une liberté d'exercice du mandat, constituée par une absence d'instructions ou de contraintes visant à porter atteinte à cet intérêt général, provenant d'acteurs tels que les pouvoirs institutionnels ou les citoyens. La protection contre l'intervention d'acteurs extérieurs permet de préserver, dans un premier temps, le caractère représentatif du pouvoir. Si l'on traite plus spécifiquement de l'intervention des autres pouvoirs dans la conduite du mandat parlementaire, alors les immunités constituent également une garantie de la séparation des pouvoirs. Elles permettent que les autres pouvoirs institutionnels n'interviennent pas, ou peu, dans la conduite de l'exercice du mandat parlementaire.

Ainsi, le système d'immunités trouve sa justification dans son étendue et ses effets sur l'exercice du mandat.

Dans un premier temps, l'irresponsabilité répond au triple objectif de préservation du caractère représentatif du mandat, de garantie de la séparation des pouvoirs au travers de la non-immixtion des autres pouvoirs dans le contenu du débat parlementaire, et de l'exercice effectif du mandat.

L'irresponsabilité parlementaire permet aux élus de pouvoir s'exprimer librement durant les débats parlementaires. Ainsi, ces derniers ne peuvent pas être poursuivis pour les propos mentionnés dans l'exercice de leur fonction. Toute action judiciaire entreprise à l'égard des propos tenus par les parlementaires au sein des débats et travaux est irrecevable.

Cette absence de possibilité de poursuite préserve le caractère représentatif du mandat. En effet, en l'absence de cette garantie, le parlementaire pourrait être soumis aux actions

juridiques des pouvoirs institutionnels et des citoyens. Cette crainte de pouvoir être inquiété ou traduit en justice constituerait une contrainte puissante sur le libre exercice du mandat. Au grès des actions entreprises par les citoyens ou les pouvoirs précités, le parlementaire pourrait ne plus oser exprimer ses opinions, et aller tantôt dans le sens de la *vox populi*, ou tantôt dans le sens du pouvoir exécutif par exemple. De plus, la défense de l'intérêt général serait également atteinte. En effet, l'intérêt général est une idée neutre et abstraite, dénué de dénomination ou d'étiquette, et propre aux opinions de chacun. En aucun cas, la situation d'un parlementaire contraint d'exprimer ou de défendre l'intérêt du pouvoir exécutif, judiciaire, ou d'une fraction de la population, sous la contrainte de poursuites judiciaires, ne pourrait être qualifiée de défense de l'intérêt général.

L'irresponsabilité constitue également une garantie de la séparation des pouvoirs. En effet, grâce à cette garantie d'impossibilité de poursuites portant sur les propos tenus durant l'exercice des fonctions, les pouvoirs exécutifs et judiciaires ne peuvent avoir d'influence sur le contenu du débat parlementaire (hormis par les instruments prévus pour l'intervention du pouvoir exécutif dans le débat parlementaire dans le cadre de la collaboration des pouvoirs). En l'absence de cette garantie, les pouvoirs exécutifs et judiciaires pourraient entraver le parlementaire dans la conduite de son mandat, par des actions juridiques, et cela constituerait une immixtion excessive au sein du pouvoir législatif, dépassant largement le cadre de la collaboration des pouvoirs. En effet, si le parlementaire était contraint par une ou plusieurs actions judiciaires, alors ce dernier pourrait s'auto-censurer sur certains sujets, et le débat serait ainsi modelé, en partie, par les autres pouvoirs.

In fine, l'irresponsabilité constitue également une garantie d'exercice effectif du mandat. Le parlementaire, afin de pouvoir remplir de manière correcte les missions attachées à son mandat, doit pouvoir disposer de moyens destinés à faciliter cet exercice. Or, la parole, le débat, est un élément indispensable à l'effectivité de l'élaboration de loi, du contrôle de l'exécutif, ou de l'évaluation des politiques publiques. Le débat, permet aux parlementaires d'exposer leur propre vision de l'intérêt général, et permet ainsi de faire progresser la qualité d'exécution des missions au fil du déroulement des procédures. Un débat vicié par de puissantes contraintes extérieures serait gravement impacté dans sa qualité.

Bien qu'indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative, l'irresponsabilité pourrait être considérée comme une garantie importante, mais exagérée si elle ne connaissait aucune limite. La soumission des parlementaires à des règles de discipline interne constitue une limite importante à l'étendue de l'irresponsabilité, au sein des chambres parlementaires. En effet, les parlementaires ne peuvent être inquiétés de manière juridique, toutefois, ils peuvent être sanctionnés de manière disciplinaire. Ces règles disciplinaires font partie intégrante du statut des parlementaires, car elles encadrent l'exercice du mandat, et possèdent deux intérêts majeurs. Tout d'abord, il y a un intérêt, précité, celui de constituer une limite au caractère absolu de l'irresponsabilité. Ainsi, les parlementaires ne peuvent se considérer comme tout-puissant lorsqu'ils interviennent à la tribune, et l'irresponsabilité ainsi tempérée et aura moins tendance à être considérée comme un privilège absolu et injustifié. De plus, la discipline interne permet que le mandat soit exercé de manière effective. La discipline parlementaire a pour objectif d'assurer un bon déroulement des travaux parlementaires. Pour ce faire, des règles, sanctionnant les comportements inappropriés et parasitant, oraux et physiques, ont été établies. En l'absence de ces règles, les travaux et débats parlementaires pourraient être perturbés voire paralysés, et ainsi l'exercice des missions parlementaires pourrait s'en retrouver atteint. Il est toutefois important de préciser que, les mesures disciplinaires doivent uniquement assurer le bon déroulement des travaux parlementaires, et ne pas paralyser l'exercice du mandat. Des mesures non-adaptées ou disproportionnées ne seraient d'aucune utilité, et auraient un effet néfaste sur l'exercice du mandat. *In fine*, l'existence de règles disciplinaires est un élément favorable à la préservation du lien de confiance entre les élus nationaux et les citoyens. Grâce à ces règles internes, les parlementaires ne bénéficient pas d'une impunité totale. De plus, le retentissement des sanctions disciplinaires infligées aux parlementaires est souvent important, notamment dans les médias, permettant aux citoyens de comprendre que les parlementaires peuvent être sanctionnés lorsqu'ils perturbent les travaux des chambres.

Dans un second temps, l'inviolabilité permet également de garantir la préservation du caractère représentatif du mandat, de garantir de la séparation des pouvoirs au travers de la non-immixtion des autres pouvoirs dans le contenu et le déroulé du débat parlementaire, et de l'exercice effectif du mandat. L'inviolabilité garantit aux parlementaires de ne pas être

empêchés de participer aux travaux de leurs chambres sans autorisation de ces dernières. En effet, la privation de liberté des parlementaires, hormis dans le cas particulier du flagrant délit, ne peut être effective sans l'autorisation des chambres. Ainsi, les parlementaires bénéficient de cette garantie procédurale importante.

Tout d'abord, cette garantie permet aux parlementaires de participer aux travaux de leur assemblée et de ne pas être empêchés, si la privation de liberté n'est pas justifiée aux yeux des chambres. Un parlementaire empêché de se rendre aux travaux de sa chambre, pour des raisons non-objectives ou non-impératives, ne pourrait exercer de manière optimale son mandat. L'exercice du mandat parlementaire se traduit, en effet, en majeure partie, par la participation aux travaux de son assemblée (participation aux séances, débats, réunions de groupe, vote etc...).

L'inviolabilité du parlementaire est également une mesure nécessaire pour préserver le caractère représentatif du mandat. Le caractère représentatif, comme il a été précisé précédemment, se traduit par une absence totale de contraintes et directives imposées au parlementaire, influant sur son opinion ou sur la manière d'exercer son mandat. Un parlementaire sur lequel la menace d'une privation de liberté pèserait en continu, durant l'exercice de son mandat, pourrait s'en retrouver impacté, et ainsi le caractère représentatif du mandat pourrait être affaibli. L'action judiciaire privative de liberté pourrait devenir un outil de contrainte entre les mains des citoyens ou des autres acteurs institutionnels, afin de contraindre ou d'influer sur l'exercice du mandat.

In fine, si le pouvoir judiciaire était libre de décider seul, sans aucun contrepoids ou limites, de priver les parlementaires de leur liberté, et de les empêcher d'exercer leur mandat, alors cela constituerait une atteinte importante à la séparation des pouvoirs. En d'autres termes, le pouvoir judiciaire pourrait décider seul, que des membres du pouvoir législatif ne pourraient plus exercer leurs missions. La protection accordée par l'inviolabilité, permet au pouvoir législatif de décider si l'immixtion du pouvoir judiciaire au sein de l'exercice de ses compétences est justifiée ou non. Si la privation de liberté est justifiée alors le pouvoir législatif l'autorisera. Si la privation n'est pas justifiée alors le pouvoir législatif protégera l'exercice de ses missions. Théoriquement, l'inviolabilité semble alors être une mesure

indispensable au sein du statut des parlementaires. Toutefois, cette protection n'est pas exempte de toute critique.

283. La description et l'analyse des dispositions juridiques déterminant le système d'immunités applicables aux parlementaires des cas d'étude permettent ainsi de vérifier les hypothèses de recherche posées au sein du chapitre introductif. Tout d'abord, il existe une convergence forte entre les cas d'étude retenus dans la consécration d'un régime d'immunités des parlementaires (**hypothèse n°3**). Certains éléments minimes peuvent varier tels que le périmètre des immunités ou encore la procédure relative à leur levée, toutefois, il est possible d'affirmer que les trois cas d'étude consacrent en majeure partie un système d'immunités possédant d'importants traits communs. Une autre convergence pouvant être mise en lumière porte également sur l'autonomie des assemblées dans la consécration et la mise en oeuvre des procédures de défense et de levée de l'invulnérabilité. Ces procédures sont largement consacrées par les règlements intérieurs des chambres parlementaires des cas d'étude montrant ainsi une marque d'autonomie dans la détermination du statut des parlementaires. De plus, le régime des immunités, étant une composante du statut des parlementaires, démontre la nécessité de recourir à l'emploi de tels mécanismes afin que le parlementaire puisse exercer sans entrave les missions qui lui sont confiées par les constitutions et traités (**hypothèse n°1**). Le statut des parlementaires doit permettre aux titulaires du mandat de pouvoir l'exercer de manière libre et correcte. Afin d'atteindre cet objectif, le statut doit notamment permettre de garantir la séparation des pouvoirs, mais également un libre exercice du mandat en préservant le caractère représentatif de ce dernier. Les immunités parlementaires sont des dispositions statutaires qui permettent de garantir le bon exercice du mandat et ainsi le fonctionnement de la démocratie représentative. La première nécessité des immunités parlementaires réside dans le fait pour le parlementaire de pouvoir s'exprimer librement à la tribune de sa chambre dans l'exercice de ses missions au travers de l'irresponsabilité parlementaire. Cette liberté d'expression est un élément indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative afin que le parlementaire puisse exprimer son point de vue et que ce dernier puisse être pris en considération pour l'adoption des textes juridiques ou lors des missions de contrôle par exemple. La nécessité de l'irresponsabilité parlementaire est d'autant plus

valorisée qu'elle n'est pas dépourvue de limite. En effet, le pouvoir disciplinaire conféré aux chambres parlementaires des cas d'étude permet aux organes internes des chambres de pouvoir sanctionner certains propos tenus par les parlementaires dans le cadre de leurs fonctions. Bien que le pouvoir disciplinaire se traduit par une auto-régulation des parlementaires, cette absence de caractère absolu de la liberté d'expression des parlementaires est un élément bénéfique pour le rétablissement du lien de confiance entre les citoyens et les élus (**hypothèse n°1, sous-hypothèse n°1**). La seconde nécessité des immunités est contenue dans la possibilité pour les parlementaires de participer aux travaux de leurs chambres respectives sans entraves. De ce point de vue, l'inviolabilité parlementaire pourrait être considérée comme un élément indispensable au sein du statut des parlementaires. Toutefois, ce caractère indispensable de l'inviolabilité peut être remis en cause, notamment au regard de la séparation des pouvoirs actuelle et plus précisément des garanties d'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir exécutif, du caractère représentatif du mandat ou encore la crise de confiance engendrée par le maintien d'un régime exorbitant du droit commun pour les parlementaires⁷⁶². Cette réflexion sur le maintien de l'inviolabilité parlementaire permettra de mettre en exergue deux caractéristiques du statut des parlementaires. Le statut, afin d'être une norme indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative, doit contenir en son sein seulement des dispositions strictement nécessaires ne composant pas ainsi des droits indus ou des obligations injustifiées. Le caractère strictement nécessaire des dispositions statutaires est également un élément indispensable au rétablissement du lien de confiance entre les électeurs et les élus (**hypothèse n°1, sous-hypothèse n°2**). *In fine*, l'analyse portant sur les systèmes d'immunités parlementaires mis en place au sein des cas d'étude, permet d'avoir un commencement de vision globale sur le statut des parlementaires au travers des hypothèses de recherche. La présence d'immunités parlementaires ainsi que leur rattachement au bon exercice des missions dévolues aux parlementaires permettent d'envisager l'idée qu'un statut des parlementaires existe au sein des cas d'étude (**hypothèse n°2**) et que cet outil statutaire est un élément indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative (**hypothèse n°1**). A ce stade de la recherche doctorale, la description des immunités parlementaires au sein des cas d'étude permet d'envisager la possibilité que les statuts des

⁷⁶² Cf. Chapitre conclusif.

parlementaires français, suisses et européens présentent des convergences (**hypothèse n°3**). Le statut des parlementaires n'est cependant pas un objet inerte, les dispositions statutaires doivent être interrogé et remises en question notamment au regard des problématiques contemporaines (**hypothèse n°1, sous-hypothèse n°2**).

Section 2- Une recherche d'effectivité dans l'exercice des missions parlementaires

284. L'objectif primaire et principal du statut des parlementaires est de garantir un exercice effectif et optimal du mandat parlementaire. Afin de remplir cette mission, et ainsi de garantir un bon fonctionnement du système institutionnel, des dispositions, permettant aux parlementaires d'effectuer cet exercice correct, doivent être consacrées. Les systèmes des cas d'étude retenus consacrent dans leur ensemble, des dispositions permettant d'accomplir cet objectif statutaire. Ces dispositions se concentrent notamment sur l'efficacité dans l'exercice du mandat **(I)**, l'attribution de moyens permettant aux élus de remplir leurs missions **(II)**, la possibilité pour les parlementaires d'utiliser des droits procéduraux **(III)** ou d'adhérer à un groupe politique **(V)** facilitant par cette adhésion l'exercice des missions, ou encore sur la consécration des mesures relatives à la discipline parlementaires permettant un bon déroulement des travaux des chambres **(IV)**.

I - Une recherche d'efficacité dans la réalisation des missions parlementaires

285. La professionnalisation constatée du mandat parlementaire, et notamment son critère temporel, nécessite que des mesures soient présentes afin que le parlementaire puisse consacrer un temps suffisamment nécessaire à l'exercice de son mandat. Ainsi, des mesures d'incompatibilité avec d'autres mandats et fonctions politiques sont présentes afin de répondre à cet objectif **(A)**. Des mesures contraignent également les parlementaires à être présents pour certains travaux de leur chambre **(B)**. Cet objectif est toutefois terni par l'absence d'un réel droit abouti à la formation des parlementaires leur permettant d'acquérir les connaissances et techniques indispensables à la réalisation des missions parlementaires **(C)**.

A) Un centrage sur l'exercice du mandat parlementaire

286. Le mandat parlementaire nécessite une implication importante, voire totale, des membres des chambres. En effet, l'intensité des travaux parlementaires, au niveau temporel mais également intellectuel, nécessite que le parlementaire se consacre pleinement aux missions qui lui sont dévolues par les textes, dans une optique de professionnalisation. Cette consécration à plein temps, ou quasi plein temps, au mandat est facilitée par les incompatibilités avec d'autres mandats électifs nationaux ou locaux, et d'autres fonctions politiques. Il est ainsi possible de constater, qu'au sein des trois cas d'étude retenus, des incompatibilités entre le mandat parlementaire et d'autres mandats politiques sont consacrées. Il est toutefois important de relever que les incompatibilités n'ont pas pour unique but de consacrer un exercice exclusif du mandat parlementaire. Les incompatibilités ont également une grande importance dans la garantie de la séparation des pouvoirs, afin que les parlementaires soient dégagés « *des liens de dépendance qu'ils pourraient avoir avec un autre pouvoir ou une autre autorité*⁷⁶³ ».

287. Les professeurs Aubert et Mahon déterminent les conditions de définition de la notion d'incompatibilité. En effet, « *L'incompatibilité suppose, combinée avec une référence temporelle, une relation à trois termes. En général, entre une personne et deux fonctions : il y a une incompatibilité quand la même personne ne peut pas exercer en même temps les deux fonctions (...)*⁷⁶⁴ ». Les auteurs marquent également une différence nette entre les incompatibilités et les inéligibilités : « *Alors que l'inéligibilité est une cause d'invalidité (l'élection de l'inéligible n'a pas d'effet), l'incompatibilité entre deux fonctions n'invalidé pas l'élection ou la nomination à la (seconde) fonction. Elle oblige seulement à choisir l'une des fonctions et, si l'intéressé ne le fait pas dans un délai raisonnable, une règle subsidiaire*

⁷⁶³ ARCHIEN, Annabelle. Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes [en ligne]. *LPA*, 31/07/2014, n°152, [consulté le 24/06/2022], p.61. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

⁷⁶⁴ AUBERT, Jean-François, MAHON, Pascal. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich : Schulthess, 2003. p.1131.

*décide pour lui*⁷⁶⁵ ». Les présents développements se concentreront sur les incompatibilités avec les mandats et fonctions politiques consacrés par les cas d'étude.

288. Les trois cas d'étude retenus consacrent dans un premier temps des incompatibilités avec d'autres mandats ou fonctions politiques du même niveau.

Des incompatibilités concernent les fonctions politiques exercées au sein des exécutifs. L'article 23 de la Constitution française précise que « *Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire (...)* ». Dans la même optique, l'article 144 de la Constitution fédérale suisse mentionne que « *Les fonctions de membres du Conseil national, du Conseil des Etats, du Conseil fédéral (...) sont incompatibles* ». Au sein du système de l'Union européenne, des incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives sont également consacrées. Elles concernent notamment les exécutifs nationaux et la Commission européenne. L'article 7 de l'acte de 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct précise que : « *1. La qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de : - membre du gouvernement d'un Etat membre, - membre de la Commission des Communautés européennes (...)* ».

Des incompatibilités avec le mandat parlementaire sont également prévues pour les mandats de même nature ou de nature similaire. En France, l'incompatibilité entre les mandats de députés et de sénateur est consacrée à l'article L.O. 137 du code électoral. Ce dernier précise en effet, que « *Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit* » et qu'un parlementaire « *ne peut en aucun cas participer aux travaux de deux assemblées* ». Une incompatibilité identique est consacrée à l'article 144 de la Constitution fédérale suisse.

En complément des incompatibilités pour les mandats politiques de même nature, des dispositions concernent l'exercice du mandat au niveau européen. Dans le cas d'étude français, l'article L.O. 137-1 du code électoral introduit par la loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 mentionne que « *Le mandat de député est incompatible avec celui de représentant au Parlement européen* ». En vertu de l'article L.O. 297 du même code, cette incompatibilité s'applique également aux sénateurs. De manière symétrique, le système de l'Union consacre

⁷⁶⁵ *Ibidem.* p.1132.

également, à l'article 7 de l'acte de 1976, une incompatibilité communautaire entre l'exercice d'un mandat de député européen, et l'exercice d'un mandat au sein des parlements nationaux des Etats-membres.

In fine, les incompatibilités entre mandats politiques peuvent porter sur les mandats locaux ou des fonctions exécutives locales. En France, la loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 a élargi les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions exécutives locales⁷⁶⁶. L'article L.O. 141-1 du code électoral précise notamment que le mandat parlementaire est incompatible avec les fonctions de maire, d'adjoint au maire, ou encore de président et vice-président de conseil régional et départemental. Il est ainsi possible de constater la mise en place d'un croisement entre les fonctions exécutives locales, et le mandat parlementaire, afin d'éviter un « *conflit d'agenda*⁷⁶⁷ » entre les fonctions, alors qu'il était de tradition qu'un nombre important de parlementaires français cumulent leur mandat national avec des fonctions exécutives locales⁷⁶⁸. La limitation des fonctions et mandats locaux avec le mandat parlementaire est également présente en Suisse et au Parlement européen. Toutefois, ces deux cas d'étude possèdent une originalité concernant la création de ces règles d'incompatibilité. En Suisse, les règles sont déterminées par le droit cantonal⁷⁶⁹. Dans le système de l'Union européenne, le PPI renvoie aux régimes des droits nationaux⁷⁷⁰. Cela marque une différence nette avec le système français pour lequel la mise en place des règles est centralisée. Au sein du cas d'étude suisse, plusieurs exemples d'incompatibilités locales peuvent être cités⁷⁷¹. La Constitution du Canton de Berne, à son article 68 alinéa 3 précise qu'« *Il est interdit aux membres du Conseil-exécutif de siéger à l'Assemblée fédérale* ». Dans une optique similaire, l'article 62 alinéa 4 de la Constitution du Jura mentionne que « *Le mandat de parlementaire fédéral est incompatible avec les fonctions suivantes : député*

⁷⁶⁶ CAILLE, Pierre-Olivier. Les incompatibilités de mandat et de fonction et le droit électoral In DEMAYE-SIMONI, Patricia. *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions: regards sur les lois ordinaire et organique du 14 février 2014*. Arras : Artois Presses Université, 2016. p.52.

⁷⁶⁷ *Ibidem*. p.51.

⁷⁶⁸ Voir notamment : BACH, Laurent. *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*. Paris : Éd. Rue d'Ulm, 2012. p.23 et s. ; ROMAN, Bernard. *La fin du cumul des mandats*. Paris : B. Leprince, 2000. p.37 et s.

⁷⁶⁹ AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.34.

⁷⁷⁰ ARCHIEN, Annabelle. *op.cit.*

⁷⁷¹ AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.34.

au parlement cantonal, juge permanent, procureur et membre du Gouvernement ». Des incompatibilités entre le mandat parlementaire, et des fonctions ou mandats locaux, sont également consacrées par les droits nationaux des Etats-membres de l'UE, dans le cadre du PE. Il est possible de rappeler l'étendue importante de ce type d'incompatibilités en France. D'autres pays tels que Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, ou encore l'Italie, instaurent des incompatibilités entre le mandat européen et les fonctions ou mandats locaux à divers degrés⁷⁷². Des pays tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, n'ont adopté, quant à eux, aucune réglementation⁷⁷³. L'originalité des modèles suisse et européen, comparés au modèle français, a pour effet, pour les règles d'incompatibilité, de soumettre les parlementaires à des régimes juridiques différents. L'absence de centralisation dans la création des règles d'incompatibilités pour les fonctions et mandats locaux a pour incidence de créer une rupture d'égalité entre les parlementaires.

B) Une efficacité remise en cause par une absence de droit à la formation des parlementaires

289. L'exercice du mandat parlementaire est accompagné par un processus de professionnalisation. Ce processus nécessite notamment une maîtrise de savoirs, de mécanismes et de procédures, indispensables à l'exercice des missions des chambres parlementaires. La maîtrise de connaissances et de savoir-faire peut être atteinte par deux moyens distincts ou complémentaires : la formation et l'expérience. La formation est un processus destiné « *à des personnes engagées dans la vie active, qui a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale*⁷⁷⁴ ». Le droit à la formation est notamment consacré en France au sein

⁷⁷² NAVARRO, Julien. Le cumul des mandats : une comparaison européenne, In ABEL, François, NAVARRO, Julien. *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*. Bruxelles : Éd. de l'Université de Bruxelles, 2013. p.120-124.

⁷⁷³ *loc.cit.*

⁷⁷⁴ GUINCHARD, Serge, THIERRY, Debar, ALBERT, Jean-Luc, et al. *op.cit.* p.500.

du code du travail et plus précisément aux articles L6311-1 à L6316-5. L'expérience peut se définir, quant à elle, comme une « *Connaissance pratique des choses et des gens, perfectionnement des aptitudes naturelles acquis au contact des réalités, par l'usage, la fréquentation prolongée*⁷⁷⁵ ». Contrairement au processus de formation, l'expérience n'est pas un processus volontaire et formalisé d'acquisition des connaissances et pratiques. L'expérience naît de la pratique répétée du travail ou d'une situation particulière. Aujourd'hui, il est possible d'affirmer que l'acquisition des connaissances des parlementaires est basée principalement sur l'expérience, et non sur un développement important de mécanismes de formation. L'expérience peut être une expérience passée à la suite de la pratique de fonctions politiques ou mandats différents du mandat parlementaire, ou par le cumul dans le temps de plusieurs mandats parlementaires. En effet, à la lecture des textes juridiques encadrant le mandat parlementaire au sein des trois cas d'étude, il est possible d'affirmer qu'il n'existe pas de dispositions consacrant un véritable droit à la formation des parlementaires.

290. La création d'un droit à la formation a été entreprise pour les élus locaux français⁷⁷⁶. La formation des élus locaux est consacrée au travers de deux mécanismes⁷⁷⁷. Un processus de droit à la formation a été introduit par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux⁷⁷⁸, au sein du code général des collectivités territoriales⁷⁷⁹. Ce premier dispositif a été complété en 2015, par l'instauration d'un droit individuel à la formation⁷⁸⁰. Ces processus de formation, à l'égard de certains élus locaux, ont été créés en vertu du renforcement de la décentralisation française, et ainsi des nouvelles

⁷⁷⁵ GUILBERT, Louis (dir.), LAGANE, René (dir.), NIOBEY, Georges (dir.). *Grand Larousse de la langue française*. Tome 3. *op.cit.* p.1782.

⁷⁷⁶ HAQUET, Arnaud. Le statut de l' élu local en filigrane. *op.cit.*

⁷⁷⁷ MAUPIN, Emmanuel. La formation des élus locaux renouvelée. *Dalloz actualité*, 26/01/2021, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

⁷⁷⁸ ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRESIDENTS D'INTERCOMMUNALITE. Le statut de l' élu(e) local(e) [en ligne]. Version d'août 2022, [consulté le 24/06/2022], p.26. Disponible sur : <https://www.amf.asso.fr/documents-statut-lelue-locale-mise-jour-daot-2022/7828>.

⁷⁷⁹ Art. L.2123 §1 du CGCT : « *Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation* ».

⁷⁸⁰ MAUPIN, Emmanuel. *op.cit.*

compétences et pouvoirs accordées aux élus des collectivités territoriales⁷⁸¹. Selon certains auteurs, cette complexification des tâches devant être assurées par les élus locaux démontre une mutation de leur mandat autour d'une professionnalisation croissante. Ces droits à la formation répondent ainsi aux nouvelles exigences induites par la croissance des pouvoirs et ainsi à la professionnalisation. Une analogie relative peut être observée avec l'évolution du mandat parlementaire. Les missions parlementaires ont évolué quantitativement, et comportent désormais une part importante dévolue au contrôle des exécutifs, à l'évaluation des politiques publiques ou encore ces dernières sont marquées par une inflation législative, mais également qualitativement avec une complexification des enjeux contemporains majeurs. La formation des parlementaires n'est toutefois pas totalement délaissée par les textes encadrant le mandat parlementaire. Par exemple en France, les frais de formation des parlementaires peuvent être directement pris en charge ou remboursés sur justificatif⁷⁸².

291. Au sein des chambres des cas d'étude retenus, il peut toutefois exister des moyens alternatifs destinés à fournir des informations sur certains points précis du statut des parlementaires ou de la procédure parlementaire. Il est notamment possible de citer le Manuel du Parlement fédérale suisse composé d'un corpus de textes juridiques réglementant les aspects cités précédemment, ou encore les rapports des différents organes déontologiques notamment ceux produits par le déontologue de l'Assemblée nationale qui traitent de manière large les problématiques liées aux conflits d'intérêts et aux procédures de transparence.

C) Une lutte contre l'absence des parlementaires

292. Au sein des règlements intérieurs des assemblées des cas d'étude analysés, il existe des dispositions destinées à assurer la présence des parlementaires à certains moments précis de la procédure parlementaire. Ces mesures ont une triple incidence. Elles visent tout d'abord à renforcer l'efficacité du travail parlementaire. Elles ont de plus une influence sur la

⁷⁸¹ HAQUET, Arnaud. *op.cit.*

⁷⁸² Art.4.1 Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés ; Art.9 bis Arrêté n°2017-1202, Division de la Questure, des Affaires juridiques et du Contrôle interne, Sénat.

professionnalisation du mandat parlementaire. En effet, l'obligation de participer aux séances constitue un rempart temporel supplémentaire au cumul du mandat avec une activité professionnelle. Cette focalisation temporelle sur le mandat parlementaire traduit ainsi une professionnalisation de ce dernier. *In fine*, une présence accrue des parlementaires au sein des chambres, notamment lors des débats publics, a un impact important sur l'opinion publique et donne ainsi l'impression de parlementaires pleinement impliqués dans la réalisation de leurs missions. Toutefois, ces dispositions, visant la participation des parlementaires aux travaux de leur chambre, peuvent également faire l'objet d'une critique, notamment au regard de la nature représentative du régime. Afin que la nature représentative du régime soit garantie, il n'est pas indispensable que le parlementaire soit soumis à une obligation de présence.

293. En Suisse, l'obligation de présence des parlementaires aux travaux des chambres est consacrée par la LParl. L'article 10 de la loi fédérale précise en effet que « *Les députés sont tenus de participer aux séances du conseil et des commissions dont ils sont membres* ». La loi fédérale est complétée par les dispositions des règlements intérieurs du Conseil national et du Conseil des Etats. Au sein du RCN, la présence des parlementaires est consignée sur une liste des présences pour chaque jour de session⁷⁸³. Au Conseil des Etats, la présence est vérifiée par un appel nominal ayant lieu au début de chaque séance⁷⁸⁴. Les mêmes dispositions réglementaires mentionnent que les parlementaires empêchés doivent en informer le secrétaire général de la chambre à laquelle ils appartiennent. En cas d'absence, et pour une des raisons exposées aux articles 44a alinéa 4 du RCE et 57 alinéa 4 du RCN, notamment la maladie, le décès, la maternité ou encore l'accident, la mention « *excusé* » est portée au procès-verbal pour le parlementaire absent.

Au PE, une procédure similaire est consacrée par le RIPE. La présence des députés européens est vérifiée par l'intermédiaire d'une feuille de présence signée par les parlementaires à chaque séance⁷⁸⁵. Au sein du procès-verbal de la séance, deux mentions peuvent être portées sur ce dernier. Si le parlementaire a signé la feuille alors la mention

⁷⁸³ Art. 40 RCN.

⁷⁸⁴ Art. 32 alinéa 1 RCE.

⁷⁸⁵ Art. 156 alinéa 1 du RIPE.

« *présent* » est inscrite au procès-verbal. Si le parlementaire n'a pas signé la feuille, mais que la raison de son absence a été excusée par le Président du PE, alors la mention « *excusé* » est inscrite au procès-verbal.

Une obligation de présence est également consacrée au Parlement français, toutefois, le mécanisme comporte une originalité par rapport aux cas d'étude suisse et européen. L'article 23 bis du RIS consacre que « *Les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* ». Dans la même optique, l'article 159 alinéa 1 du RAN précise que « *les députés prennent part régulièrement aux travaux de l'Assemblée* ». En supplément de cette consécration de la participation des parlementaires aux travaux de leur chambre, une privation de perception d'une partie de l'indemnité parlementaire peut intervenir lorsque les parlementaires ne sont pas suffisamment présents et qu'ils ne sont pas excusés. Au Sénat, cette privation est explicitement consacrée par l'article 23 bis alinéa 7 du RIS. Ce dernier précise que « *7. – Une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité de fonction est effectuée en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire : 1° Soit à plus de la moitié des votes ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers des votes, y compris les explications de vote, sur les projets de loi et propositions de loi ou de résolution déterminés par la Conférence des présidents ; 2° Soit à plus de la moitié ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution ; 3° Soit à plus de la moitié ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers des séances de questions d'actualité au Gouvernement. 8. – La retenue mentionnée à l'alinéa 7 est égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et séances. 9. – Pour l'application des alinéas 7 et 8, la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation faite par le Sénat ou à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente dont il est membre est prise en compte comme une présence en séance ou en commission. 10. – La retenue mentionnée aux alinéas 7 et 8 est pratiquée, sur décision des questeurs, sur les montants mensuels des*

indemnités versées au sénateur au cours du trimestre suivant celui au cours duquel les absences ont été constatées. Cette retenue n'est pas appliquée lorsque l'absence d'un sénateur résulte d'une maternité ou d'une longue maladie ». Dans une optique similaire, l'article 159 du RAN consacre que « *L'indemnité de fonction (...) est payable mensuellement (...), à tous les députés qui prennent part régulièrement aux travaux de l'Assemblée* ». Il précise de plus que « *le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics auxquels il a été procédé en application du 3° de l'article 65, ou de l'article 65-1, entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée* ». Cette formulation, concernant les scrutins publics, est complétée par les dispositions de l'article 42 alinéa 3⁷⁸⁶ portant sur les travaux en commissions.

294. Les dispositions précitées, portant sur la lutte contre l'absence des parlementaires, comportent des points de similitude importants entre les cas d'étude comparés. Toutefois, bien que ces mesures soient justifiées par rapport à l'efficacité du travail et la crise de confiance, institutionnellement, il est difficile de les approuver au regard de la nature représentative du régime politique. Cette contestation est similaire à celle pouvant être introduite pour l'inviolabilité parlementaire. En effet, il n'est pas nécessaire d'assurer, voire de contraindre, la présence de tous les parlementaires, car ces derniers représentent une volonté générale, et non une volonté particulière rattachée à celle de leur électeur. Ainsi, l'absence de plusieurs parlementaires ne porterait pas atteinte au bon fonctionnement de la démocratie représentative.

⁷⁸⁶ « *Au-delà de deux absences mensuelles et réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'Assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions en application de l'article 50, alinéa 3, donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction* ».

II - Un exercice du mandat garanti par l'octroi de moyens concourant à sa réalisation

295. Les moyens accordés aux parlementaires ont un double objectif, démontrant leur indispensable présence au sein du statut des parlementaires. Lors de l'exercice de ses missions, le parlementaire a besoin de moyens matériels, techniques, humains⁷⁸⁷ etc... Ces moyens aident donc le parlementaire à exercer son mandat de manière optimale, et ainsi de répondre aux exigences de la démocratie représentative, au travers d'un bon exercice du mandat⁷⁸⁸. Les moyens accordés aux parlementaires répondent également à l'exigence d'un exercice indépendant du mandat⁷⁸⁹. En effet, en disposant d'un large panel de moyens, le parlementaire serait ainsi moins tenté d'accepter une aide extérieure, en contrepartie de certaines faveurs, telle que le vote de certains textes ou encore le dépôt d'amendements. Les moyens matériels que le parlementaire a à sa disposition répondent aux enjeux du statut des parlementaires. Ces enjeux sont également présentés au sein des textes qui traitent du périmètre et de la mise en oeuvre de ces moyens. Ainsi, l'article 1er de l'arrêté n° 2017-272 relatif aux frais de mandat adopté par le bureau du Sénat précise que les moyens matériels accordés aux sénateurs ont pour objectif de « *garantir au Sénateur la liberté d'exercer son mandat, notamment sur l'ensemble du territoire national, en lui attribuant les moyens nécessaires tout en limitant la complexité administrative résultant de leur mise en œuvre* ». Dans la même optique, l'arrêté du bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV, du 29 novembre 2017, relatif aux frais de mandat des députés, consacre dans son préambule que « (...) *le libre exercice du mandat de député ne saurait être garanti par sa seule indépendance juridique. Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, les indemnités qui lui sont versées et les défraiements qui lui sont assurés garantissent au député les moyens de se consacrer, en toute indépendance, aux fonctions dont il est investi* ». Le chercheur Benjamin Morel, dans une note produite pour l'observatoire de l'éthique publique, met en

⁷⁸⁷ GIBEL, Claude. L'évolution des moyens de travail des parlementaires [en ligne]. *Revue française de science politique*, 31^e année, n°1, 1981. pp. 211-226. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1981_num_31_1_393949.

⁷⁸⁸ BUGE, Eric. Droit de la vie politique. *op.cit.* p.237.

⁷⁸⁹ GIBEL, Claude. *op.cit.* p.212.

avant la nécessité de l'existence des indemnités portant sur les frais de mandat au regard de l'exigence des missions du mandat parlementaire. Il mentionne notamment que « *Les parlementaires se voient accorder des moyens à dessein de remplir leur mission de représentation. Un député n'est pas un employé de bureau travaillant à côté de son entreprise et dont les tâches peuvent être réalisées seul. La mission de représentation implique pour lui de partager sa vie entre la circonscription et le parlement ; la diversité des travaux peut nécessiter qu'il soit secondé d'assistants*⁷⁹⁰ ».

296. Il est important de constater des points de convergence importants entre les cas d'étude retenus. Tout d'abord, la consécration de moyens dédiés à l'exercice du mandat est présente au sein de ces derniers. Les parlementaires français, suisses et européens disposent donc de moyens les aidant à exercer leur mandat. De plus, les objets et les périmètres de ces moyens convergent, et sont souvent identiques au sein des cas d'étude.

297. Les moyens accordés au parlementaire afin d'exercer ses missions peuvent faire l'objet d'une typologie, afin d'être catégorisés de manière claire. Il est possible de classer ces moyens en trois catégories : les moyens financiers, les moyens humains, et les moyens matériels et techniques.

298. Les moyens financiers permettent aux parlementaires d'obtenir une avance ou un remboursement des frais occasionnés par l'exercice de leur mandat. Il existe deux grands moyens de prise en charge des frais de mandat⁷⁹¹. Le premier système pouvant être établi correspond à un remboursement par l'intermédiaire de notes de frais, alors que le second privilégie une indemnité forfaitaire⁷⁹².

⁷⁹⁰ MOREL, Benjamin. Les indemnités et avantages matériels des parlementaires: Etude comparée [en ligne]. *Observatoire de l'éthique publique*, 17/07/2020, note 11, [consulté le 24/06/2022], p.11. Disponible sur : <https://www.observatoireethiquepublique.com/wp-content/uploads/les-indemnités-et-avantages-matériels-des-parlementaires.pdf>.

⁷⁹¹ TOULEMONDE, Gilles, BERGOUIGNOUS, Georges. Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE In Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat. *Gestion & Finances publiques*, 09/2018, n°5 [consulté le 24/06/2022], p.83-100, p.86. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁷⁹² *Ibidem*.

Le système de l'indemnité forfaitaire est privilégié au sein des cas d'étude retenus. En effet, en Suisse, les mécanismes de prise en charge des frais de mandat sont organisés par la Loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (LMAF), du 18 mars 1988, et l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAF), datant également du 18 mars 1988. La prise en charge des frais liés à l'exercice du mandat se compose d' « *un système d'indemnités forfaitaires qui comprend des indemnités globales (comme la contribution aux dépenses de personnel et de matériel), des indemnités spécifiques (par exemple défraiement pour repas ou nuitée) et un ensemble varié d'autres prestations accessoires*⁷⁹³ ». Les prescriptions de la LMAF et de la OMAF permettent de connaître les montants de ces indemnités. Les indemnités forfaitaires suisses sont composées d'une contribution annuelle d'un montant de 33000 francs suisses, et de défraiement spécifiques, tels que le défraiement pour repas (115 francs suisses par séance), le défraiement pour nuitée (180 francs suisses par nuit en période de session), défraiement pour repas et nuitée durant les déplacements à l'étranger (395 francs suisses par jours de séance), l'indemnité de frais de déplacement, et, *in fine*, le défraiement pour les trajets de longue distance. Au PE, les eurodéputés bénéficient également d'une indemnité forfaitaire permettant de prendre en charge leurs frais de mandat. La décision portant statut des parlementaires européens a permis de réformer et de rendre plus cohérents les processus de prise en charge des frais de mandat. Avant l'adoption du statut, la prise en charge des frais de mandat reposait sur le pouvoir d'adoption de mesures d'organisation interne conféré par l'article 199 du traité CE⁷⁹⁴. Ce principe de remboursement des frais de mandat au travers de mesures d'organisation interne avait été conforté dans un arrêt de la CJCE, du 15 septembre 1981, Lord Bruce of Donington⁷⁹⁵. La Cour précisait notamment qu'il convenait « *d'observer en premier lieu que le remboursement des frais de voyage et de séjour, exposés par les membres du Parlement*

⁷⁹³ LASSEB, Karim, PILOTTI, Andrea. La rémunération du travail politique en Suisse, entre fonctions accessoires et mandat à plein temps. *op.cit.* p.361.

⁷⁹⁴ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.256.

⁷⁹⁵ ROSA, Audrey, DELLI, Karima. Regards croisés sur le financement du statut matériel des représentants du Parlement européen In Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat. *Gestion & Finances publiques*, 09/2018, n°5 [consulté le 24/06/2022], p.83-100, p.86. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

dans l'exercice de leur mandat, est une mesure d'organisation interne destinée à assurer le bon fonctionnement de l'institution. Il est nécessaire que chaque membre du Parlement puisse à tout moment, indépendamment du lieu de son domicile ou de sa circonscription et des moyens financiers dont il dispose, participer à toutes les réunions et tous les travaux du Parlement et de ses organes sans encourir des pertes financières. Une réglementation telle que celle arrêtée par le Parlement concernant les frais et indemnités de séjour et de voyage rentre donc dans le cadre des mesures d'organisation interne qu'il appartient au Parlement de prendre en vertu des articles 142, alinéa 1, du traité CEE, 112, alinéa 1, du traité CEEA et 25, alinéa 1, du traité CECA ». Désormais, le régime de remboursement est consacré à l'article 20 alinéa 1er de la décision portant statut des députés européens : *« Les députés ont droit au remboursement des frais encourus dans le cadre de l'exercice de leur mandat »*. Il consacre plus précisément en son alinéa 3 que *« Le remboursement des autres frais généraux liés au mandat peut être effectué au moyen d'un forfait »*. Les dispositions du statut des députés européens sont complétées et précisées par la décision du Bureau du PE des 19 mai et 9 juillet 2008, portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen. L'article 25 de cette décision consacre un droit à l'indemnité. Les députés européens perçoivent ainsi *« une indemnité forfaitaire de frais généraux pour couvrir les frais résultant de leurs activités parlementaires et non couverts par d'autres indemnités en vertu des présentes mesures d'application ou d'autres réglementations du Parlement »*. Les frais couverts par cette indemnité sont détaillés à l'article 28. Ils englobent notamment les frais de gestion, les frais d'équipement, ou encore des frais courants tels que l'achat de livre, le paiement d'un abonnement internet et les frais postaux. Le paiement de cette indemnité est mensuel et s'exerce durant toute la durée du mandat. Le montant de l'indemnité s'élève à 4202 euros. En complément de cette indemnité générale, d'autres indemnités forfaitaires sont prévues pour les frais engendrés par les déplacements des parlementaires. Une indemnité de séjour est prévue par l'article 24 de la décision mentionnée. Cette indemnité de séjour s'exerce lorsque les parlementaires européens sont présents dans un lieu de travail ou de réunion, ou à une réunion de commission ou d'un organe national. L'indemnité s'élève à 298 euros par jour de présence lorsque l'activité se déroule dans un pays communautaire. Lorsque la présence du député se déroule dans un pays extra-communautaire l'indemnité est divisée par deux. Deux

autres indemnités sont également prévues afin de prendre en compte la distance et la durée des voyages⁷⁹⁶. *In fine*, la France connaît, elle aussi, un système reposant sur une indemnité forfaitaire pour les prises en charge des frais de mandat. Une réforme a eu lieu remplaçant l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) par l'avance de frais de mandat (AFM)⁷⁹⁷. Initialement, l'IRFM était une indemnité forfaitaire instituée par le Bureau de l'Assemblée nationale, au sein d'un arrêté datant du 23 avril 1997⁷⁹⁸. Cette indemnité avait pour but de « *couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat de député qui n'étaient pas pris en charge directement ou remboursés par l'Assemblée nationale ainsi que le coût lié à l'emploi de collaborateurs, en cas de dépassement de l'enveloppe de crédits allouée spécialement à cet usage*⁷⁹⁹ ». A la suite de la réforme de 2015, le Bureau de l'Assemblée, dans une décision du 18 février 2015, avait déterminé cinq catégories pour lesquelles l'IRFM pouvait être employée⁸⁰⁰ : les frais liés à la permanence et au mandat, les frais de transport du député et de ses collaborateurs, les frais de communication, les frais de représentation et de réception, et les frais de formation du député et de ses collaborateurs. En 2015, le montant de l'IRFM était de 5308,40 euros nets mensuel. Le montant de l'IRFM avait connu une baisse de 10% à la suite d'une proposition du président de l'Assemblée Claude Bartolone en 2012. La loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017, portant sur la confiance dans la vie politique, instaure un nouveau système de prise en charge des frais de mandat, en modifiant l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Avec cette réforme, l'ordonnance comporte un article 4 sexies précisant que « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire,*

⁷⁹⁶ Art.19 de la décision du Bureau du Parlement européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen.

⁷⁹⁷ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.99.

⁷⁹⁸ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire [en ligne]. Rapport public annuel de la déontologie de l'Assemblée nationale remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale les 14 et 30 janvier 2019, [consulté le 24/06/2022] p.19. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologie/rapport_activite_300119.pdf.

⁷⁹⁹ *loc.cit.*

⁸⁰⁰ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016, [consulté le 24/06/2022], p.28-29. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologie/deontologie_rapport_2016.pdf.

définir le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles ». L'article 4 sexies mentionne également les différents modes de prise en charge des frais : *« Les députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau »*. Il revient ainsi aux chambres de déterminer les modes de remboursement des frais de mandat. Les bureaux de l'AN et du Sénat consacrent, au sein de deux arrêtés, l'arrêté du bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, et l'arrêté n° 2017-272 relatif aux frais de mandat des sénateurs, un système forfaitaire de prise en charge des frais. Le bureau de l'AN a créé une avance mensuelle de frais de mandat. Le bureau du Sénat, quant à lui, consacre une avance globale de frais de mandat. A l'AN, au 1er janvier 2018, cette avance versée mensuellement était d'un montant de 5373 euros, indexé sur la valeur du point d'indice de la fonction publique. L'avance englobe notamment des frais relatifs à la location d'une permanence parlementaire⁸⁰¹, l'achat d'équipements pour cette permanence, les frais de transport n'étant pas pris en charge directement, l'achat et l'entretien d'un véhicule, la location d'un logement à Paris, ou encore certains frais de communication n'étant pas directement pris en charge. Au Sénat, le montant de l'avance globale mensuelle est de 5900 euros⁸⁰². Ce montant est augmenté de 340 euros mensuels pour le Sénateur d'Outre-mer, et de 2275 euros mensuels pour les Sénateurs représentant la communauté des Français établis hors de France. L'avance générale permet de payer les dépenses ayant attrait à la location d'une permanence, à l'équipement et l'entretien de cette dernière, les frais de restauration du sénateur dans le cadre de la présence aux travaux du Sénat, les frais de déplacement (comprenant l'acquisition ou la location d'un véhicule), les frais de communication, ou encore les frais de formation du sénateur et de ses collaborateurs. L'avance générale est également complétée par des indemnités forfaitaires spécifiques. Ces indemnités portent notamment sur le remboursement des frais d'hébergement pour les dépenses liées au domicile parisien (1200

⁸⁰¹ Arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018 créant une dotation d'hébergement pour le remboursement des dépenses de location à Paris, entré en vigueur le 7 février 2018 et applicable aux dépenses effectuées à compter du 1er février 2018.

⁸⁰² Art. 13 de l'arrêté n°2017-1202 de la division de la Questure, des Affaires juridiques et du Contrôle interne du Sénat.

euros mensuels), des frais de représentation pour les sénateurs exerçant certaines fonctions spécifiques (675 euros mensuels), et, *in fine*, les frais informatiques (1000 euros + 3000 euros).

299. Le système forfaitaire organisé par les chambres délibératives couvre un large pan des dépenses liées à l'exercice du mandat parlementaire. Toutefois, bien que ce système soit mis en avant, d'autres modes de prise en charge des frais le complètent.

Les frais peuvent être remboursés par l'intermédiaire de la transmission de justificatifs de dépense ou par les prises en charge directement par la chambre. En Suisse, des frais occasionnés par des déplacements à l'étranger ou le parage d'un véhicule sont remboursés par la présentation de justificatifs⁸⁰³. Dans une même optique, le remboursement des frais de déplacement et voyage des députés européens est opéré au travers du remboursement des frais réels engendrés par de telles activités. Ce remboursement est fondamental dans le cadre particulier de l'activité des eurodéputés qui sont obligés d'effectuer de nombreux déplacements. Ce type de remboursement est consacré par l'article 20 alinéa 2 de la décision portant statut des députés qui déclare que « *Pour les voyages à destination et en provenance des lieux de travail et autres missions, le Parlement rembourse les frais effectivement encourus* ». Le remboursement des frais de voyage est effectué à la suite de la présentation par le député de l'attestation de présence et des documents de voyage⁸⁰⁴.

En complément de ces indemnités, et afin que les parlementaires exercent leurs missions au quotidien, une prise en charge directe du PE est présente pour certains équipements tels que les bureaux aménagés, le matériel informatique et de télécommunication, ou encore la tenue de cours de langues et d'informatique. Au sein du cas d'étude français, la prise en charge directe de certains frais est notamment consacrée au sein des deux chambres délibératives. En effet, la section 1 du Chapitre 2 de l'arrêté du Bureau relatifs aux frais de mandat précise l'utilisation de ce procédé. Ainsi, des bureaux équipés, des équipements téléphoniques, ou encore des titres de transport ferroviaire sont mis à la disposition des sénateurs. Comme au Sénat, l'AN met à disposition des députés un bureau

⁸⁰³ LASSEB, Karim, PILLOTI, Andrea. *op.cit.*

⁸⁰⁴ Art.11 de la décision du Bureau du PE portant mesures d'application du statut des députés au PE.

meublé et équipé, des salles de réunion et des fournitures de bureau. Pour les frais de déplacement tels que les transports ferroviaires en France, les transports dans l'agglomération parisienne ou encore les déplacements aériens, en vertu de l'arrêté du Bureau, le système de remboursement est mixte. Certains frais sont directement pris en charge par l'AN et d'autres sont remboursés à la condition de la présentation de justificatifs. Contrairement, aux modalités présentes au sein du Sénat, l'AN consacre un système de remboursement sur justificatifs pour plusieurs frais. Sont notamment concernés les frais de représentation et de réception, et les frais d'hébergement.

300. Les moyens accordés aux parlementaires ne se limitent pas à des moyens matériels et techniques. Afin d'exercer leur mandat, les parlementaires peuvent également s'appuyer sur des ressources humaines.

Dans une optique non-statutaire, les parlementaires peuvent avoir recours aux compétences des personnels administratifs des assemblées. En France et au PE, l'administration des chambres est assurée par des fonctionnaires parlementaires.

Dans une optique statutaire, les parlementaires peuvent recourir à l'emploi de collaborateurs afin de les aider à remplir les différentes tâches afférentes au mandat. Les trois cas d'étude consacrent ainsi la possibilité de recrutement d'un collaborateur parlementaire. Il a déjà été démontré que les missions parlementaires ainsi que les problématiques contemporaines ne cessaient de se complexifier. Ainsi, le recours à des collaborateurs « (...) *permettrait donc aux députés de se concentrer sur leur activité politique essentielle. Ils se déchargeraient des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.)*⁸⁰⁵ ». En France, ainsi que dans le système de l'UE, la notion de collaborateur est explicitement consacrée. L'article 21 alinéa 1 de la décision portant statut des députés européens précise que « *Les députés ont droit à l'assistance de collaborateurs personnels qu'ils ont librement choisis* ». En France, l'ordonnance relative à l'organisation des assemblées consacre cette possibilité. En effet, l'article 8 bis de l'ordonnance mentionne que « *Les députés et les sénateurs peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils*

⁸⁰⁵ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. op.cit.* p.180.

sont les employeurs directs ». En Suisse, la notion de collaborateur ou d'assistant n'est pas directement consacrée. La LMAP emploie la notion de personnel pouvant être engagé grâce à la contribution annuelle aux dépenses de personnel et de matériel. Les parlementaires, afin de pouvoir recruter des collaborateurs disposent d'indemnités forfaitaires. Au PE, le montant de l'indemnité est mensuel, et s'élève à 17 540 euros par mois pour les frais pris en charge pour « *tous les collaborateurs*⁸⁰⁶ ». L'expression « *tous les collaborateurs* » est utilisée car les députés européens peuvent recruter deux types de collaborateurs parlementaires. Tout d'abord, les collaborateurs accrédités sont en poste dans l'un des trois lieux de travail du PE⁸⁰⁷. Les collaborateurs locaux, quant à eux, assistent les eurodéputés au sein de leur Etat d'origine⁸⁰⁸. En France, le montant du crédit collaborateur a été fixé par une décision du Bureau de l'AN datant du 24 janvier 2018. Il s'élève à 10 581 euros à partir du 1er janvier 2018. Quant aux sénateurs, ils disposent d'un crédit collaborateur s'élevant à 8402,85 euros bruts⁸⁰⁹. En Suisse, le crédit alloué pour le recrutement des collaborateurs est confondu avec le crédit accordé aux frais de matériel. Il est de plus moins élevé qu'au PE ou qu'en France. Il s'élève à 31 193 euros (33 000 francs suisses). Ce montant peu élevé se traduit notamment par un recours plus rare aux collaborateurs. Le chercheur Z'graggen dans une étude parue en 2009 a recensé que les parlementaires suisses avaient recours en moyenne à 0,6 collaborateur alors que la moyenne pour les pays de l'OCDE était de 3,5⁸¹⁰. Au regard du rôle important des collaborateurs dans l'exécution de certaines tâches liées au mandat parlementaire, il serait opportun d'augmenter le montant de l'indemnité. En effet, le montant est inférieur aux indemnités des deux autres cas d'étude, mais est également inférieur aux indemnités collaborateurs d'autres démocraties occidentales⁸¹¹. Le montant est par exemple de 22 201 euros mensuels en Allemagne ou encore de près de 200 000 euros annuels en Grande-

⁸⁰⁶ Art.33 alinéa 5 de l'arrêté du Bureau portant mesures d'application du statut des députés européens.

⁸⁰⁷ Art.34 alinéa 1er de l'arrêté.

⁸⁰⁸ Art.34 alinéa 1er de l'arrêté.

⁸⁰⁹ SENAT, Les moyens mis à disposition des sénateurs [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/moyens_senateurs.html.

⁸¹⁰ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. op.cit.* p.100.

⁸¹¹ MOREL, Benjamin. *op.cit.* p.14 et s.

Bretagne. Plusieurs tentatives d'augmentation des moyens attribués aux parlementaires suisses, dont l'augmentation de l'indemnité prenant en charge le personnel et le matériel, se sont déroulées⁸¹². Toutefois, ces dernières n'ont pas abouti, se heurtant soit au conservatisme en vertu du principe de milice, soit à la volonté populaire lors de la votation de 1992. La liberté du choix des collaborateurs est un principe appartenant aux trois cas d'étude retenus. En effet, une relation de confiance particulière unie le parlementaire et ses collaborateurs, et ainsi le choix des assistants doit pouvoir dépendre de la volonté des élus. Cette liberté est notamment mentionnée dans la décision portant statut des députés européens, qui précise, en son article 21 alinéa 1, que « *les députés ont droit à l'assistance de collaborateurs personnels qu'ils ont librement choisis* ». La liberté de choix se retrouve toutefois limitée depuis ces dernières années en raison notamment des réformes portant sur la déontologie, et plus précisément de la déontologie dans le recrutement des collaborateurs⁸¹³. Une mutualisation des moyens est également prévue au PE. En effet, « *Plusieurs députés peuvent former un groupement afin d'engager ou d'utiliser conjointement les services d'un même assistant ou de plusieurs assistants*⁸¹⁴ ». La liberté des parlementaires est de nouveau mise en avant dans la définition des missions et de l'organisation du travail des collaborateurs⁸¹⁵. Cette liberté des

⁸¹² PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. op.cit. p.161 et s. Andréa Pilotti met en exergue une tentative de réforme importante ayant eu pour objectif l'augmentation des indemnités. Le lancement ainsi que la discussion de la réforme se sont déroulés entre 1990 et 1992 avec les travaux de la commission « *Réforme du Parlement* ». Cette réforme avait notamment pour objet de contribuer à l'amélioration des « *conditions de travail des parlementaires* » fédéraux. Cette amélioration se traduisait notamment par l'octroi d'une nouvelle indemnité s'élevant à 60 000 francs suisses pour l'emploi de collaborateurs. Après les débats parlementaires le montant de l'indemnité est finalement ramené à 30 000 francs suisses annuels. Toutefois, en novembre 1991, un référendum a été organisé contre la réforme. Les parties financières de la réforme ont subi un lourd revers lors de la votation populaire avec près de 70% de NON.

⁸¹³ Cf Partie II, Chapitre 2.

⁸¹⁴ Art.34 §2 de la décision du Bureau portant application du statut des députés européens.

⁸¹⁵ L'article 8 bis de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées précise notamment que « *Les députés et les sénateurs définissent les tâches confiées à leurs collaborateurs et en contrôlent l'exécution* ».

parlementaires dans le recrutement et l'organisation du travail de leurs assistants a fait émerger une problématique importante : celle du statut des collaborateurs parlementaires⁸¹⁶.

301. Les frais liés à l'exercice du mandat parlementaire sont nombreux et coûteux. Ces frais sont de nature diversifiée, et permettent aux parlementaires d'exercer correctement leurs missions au quotidien. Il est possible de constater que le principe de remboursement des frais de mandat est consacré au sein des trois cas d'étude analysés. Le point commun ne porte pas seulement sur la présence du remboursement, mais également sur les objets qu'il vise et sur ses modalités de mise en oeuvre. Les dispositifs consacrés par les chambres parlementaires couvrent de manière large tous les pans de l'activité du parlementaire. Le remboursement des frais de mandat est ainsi un élément statutaire indispensable à la bonne réalisation des missions parlementaires. Ce caractère indispensable permet ainsi de répondre aux critiques considérant le remboursement des frais comme un privilège injustifié, et ainsi de restaurer la confiance dans l'institution parlementaire. Toutefois, afin que la confiance puisse être confortée, il est nécessaire que l'utilisation des processus de remboursement des frais de mandat, par les parlementaires, fasse l'objet d'un contrôle⁸¹⁷. La présence de la prise en charge de certains frais matériels et techniques ou de certaines ressources humaines⁸¹⁸, tels que les collaborateurs, constitue également un rapprochement des parlementaires de certaines professions pour lesquelles ce type de dépenses sont courantes et prises en charge.

⁸¹⁶ Voir notamment : CARON, Matthieu. Quels progrès en matière de statut des collaborateurs parlementaires français ? In KERLEO, Jean-François (dir.), LEMAIRE, Elina (dir.), RAMBAUD, Romain (dir.) et al. *Transparence et déontologie parlementaire: bilan et perspectives*. op.cit. p.159 et s. ; CARON, Matthieu, CLERGEAU, Marie-Françoise. Regards croisés sur le financement des collaborateurs parlementaires au sein de l'UE In Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat. *Gestion & Finances publiques*, 09/2018, n°5 [consulté le 24/06/2022], p.101-118. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁸¹⁷ Cf Partie II, Chapitre 2.

⁸¹⁸ Le lien entre la professionnalisation du mandat parlementaire et le recrutement nécessaire de collaborateur est mis en avant au sein de : LE LIDEC, Patrick. Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique [en ligne]. *Sociologie du travail*, Vol. 50, n° 2, Avril-Juin 2008, 11/06/2008, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/sdt/18920>.

III - Un exercice du mandat parlementaire au travers de droits et obligations procéduraux

302. La matérialisation ainsi que l'effectivité des missions attachées au mandat parlementaire se traduisent statutairement par une consécration d'un large panel de droits et obligations procéduraux. Ces droits et obligations interviennent à tous les stades de la procédure et concernent notamment l'initiative **(A)**, l'information **(B)**, le droit d'amendement **(C)**, le droit d'intervention **(D)**, le vote **(E)**, et, *in fine*, les droits de saisine et de consultation **(F)**.

A) Le droit d'initiative

303. « *Les assemblées représentatives seraient tout à fait incapables de répondre au but de leur institution, si elles n'étaient pas pleinement investies du droit de proposer directement les mesures que leur semble commander l'intérêt public*⁸¹⁹ ». Cette citation, extraite du Dictionnaire politique, rédigé en 1848, démontre que le pouvoir législatif conféré aux assemblées parlementaires se concrétise par la possibilité de pouvoir proposer des modifications de la législation. Ce pouvoir d'initiative serait ainsi un corollaire du régime démocratique⁸²⁰, dans la mesure où, des assemblées élues directement peuvent influencer sur les affaires publiques, et plus spécifiquement modifier les textes législatifs ou en créer de nouveaux.

En France et en Suisse, les possibilités pour les Parlements de déposer des initiatives législatives sont consacrées par les textes constitutionnels. Il est important de noter, que ce pouvoir d'initiative est partagé avec le pouvoir exécutif⁸²¹. L'article 39 de la Constitution

⁸¹⁹ Dictionnaire politique : encyclopédie du langage et de la science politique, rédigé par une réunion de députés, de publicistes et de journalistes, sous la direction de Garnier-Pagès, E. Duclerc et Pagnerre, 1848, article Initiative parlementaire, p. 464, cité In BACHSCHMIDT, Philippe. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire [en ligne]. *RFDC*, 2009, n°78, [consulté le 24/06/2022], p-343-365. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

⁸²⁰ AMELLER, Michel, BLONAY, André de, CODACCI-PISAN, Giuseppe. *op.cit.* p.158.

⁸²¹ Ce partage de l'initiative parlementaire est fréquent au sein des systèmes institutionnels. Voir notamment : AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *ibidem.* p.158 et s.

française prévoit que « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* ». De manière similaire, les articles 160 et 181 de la Constitution fédérale suisse mentionnent respectivement que « *Tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale* » et que « *Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets relatifs aux actes de celle-ci* ». Les cas d'étude français et suisse semblent donc s'inscrire dans un schéma commun de répartition de l'initiative législative entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Le Parlement européen, quant à lui, s'inscrit dans un système institutionnel différent. En effet, ce dernier ne possède pas, au contraire des institutions françaises et suisses, d'un pouvoir d'initiative législative direct. Au sein de l'UE, le pouvoir d'initiative législative appartient seulement à la Commission européenne en vertu de l'article 17 alinéa 2 du TUE⁸²². Toutefois, le Parlement européen a connu un mouvement de modification et d'affirmation de ses pouvoirs, notamment de son pouvoir législatif⁸²³. Le Traité de Maastricht a introduit une possibilité d'initiative indirecte, autrement appelée droit de proposition⁸²⁴. L'article 225 du TFUE consacre que « *Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités* ». Il est possible de qualifier ce droit, de droit d'initiative indirecte, ou de droit de proposition, car la Commission prend seule la décision, *in fine*, de donner suite ou non à la proposition du PE.

304. Les pouvoirs d'initiative ou de proposition conférés par les textes constitutionnels ou conventionnels, aux assemblées délibératives des cas d'étude retenus, se concrétisent par des dispositions accordant des droits aux membres de ces dernières. Il est important de mentionner que seuls les cas d'étude suisse et européen utilisent la dénomination de « *droit* », afin de qualifier la possibilité pour les parlementaires de déposer une initiative législative. On

⁸²² « *Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement (...)* »

⁸²³ MÉNY, Yves, INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN. *op.cit.* p.164.

⁸²⁴ BOUTAYEB, Chahira. *op.cit.* p.280.

peut retrouver notamment cette qualification à l'article 6 de la LParl au sein duquel le droit d'initiative est englobé dans les droits de procédure, ou encore à l'article 5 alinéa 1 du statut des députés européen qui précise que « *Tout député a le droit de présenter, dans le cadre du droit d'initiative du Parlement, une proposition d'acte communautaire* ».

En France, cette qualification est implicite. Dans un premier temps, le droit d'initiative ou de proposition est conféré à la personne des parlementaires. En effet, l'article 81 du RAN précise que les propositions de loi sont présentées par les députés. L'article 24 du RIS mentionne de la même manière que, les propositions de loi peuvent être présentées par les sénateurs. La personne des députés européens est également directement visée à l'article 47 alinéa 2 du RIPE consacrant que « *Tout député peut déposer une proposition d'acte de l'Union au titre du droit d'initiative que l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confère au Parlement* ».

En Suisse, la consécration du droit d'initiative du parlementaire est construite autour d'une combinaison de dispositions. On peut citer par exemple l'article 6 de la LParl⁸²⁵, l'article 76 LParl⁸²⁶, l'article 23 du RCN⁸²⁷ ou encore l'article 21 du RCE⁸²⁸. Toutefois, le cas d'étude suisse élargit explicitement ce droit d'initiative à d'autres entités, telles que les groupes parlementaires et les commissions parlementaires. L'article 71 de la LParl illustre cette attribution plurielle en précisant que « *L'Assemblée délibère notamment : (...) b. des initiatives et interventions parlementaires déposées par les députés, par les groupes ou par les commissions, ainsi que des initiatives d'un canton* »⁸²⁹. L'analyse des dispositions suisses permet de comprendre en profondeur l'attribution et l'utilisation de l'initiative parlementaire. En effet, l'utilisation de cette prérogative peut être individuelle (initiative du député) ou bien collective (initiative des commissions ou groupes).

⁸²⁵ « *Tout membre de l'Assemblée fédérale (député) a le droit de déposer des initiatives parlementaires et des interventions et de proposer des candidats aux élections* ».

⁸²⁶ « *Tout député peut déposer au conseil et devant la commission chargée de l'examen préalable des propositions relatives aux objets pendants* ».

⁸²⁷ « *Dès leur dépôt, le président examine la recevabilité des initiatives parlementaires et des interventions déposées par les députés ou par les groupes* ».

⁸²⁸ « *Tout député peut déposer par écrit une initiative parlementaire ou une intervention pendant la séance du conseil* ».

⁸²⁹ D'autres articles de la LParl traitent exclusivement des droits d'initiatives conférés aux groupes ou aux commissions : Art. 45 LParl (initiative des commissions), Art. 62 LParl (initiative des groupes).

En France et au PE, une telle utilisation collective du droit d'initiative n'est pas consacrée de manière aussi importante. Toutefois, dans le cas d'étude français, et dans la pratique, rien n'interdit aux députés ou aux sénateurs de déposer conjointement une proposition de loi. Il se produit ainsi fréquemment que des parlementaires issus des mêmes groupes parlementaires déposent, de manière conjointe, une proposition de loi. L'utilisation collective, telle que dans le cas suisse, est limitée en France, notamment lorsqu'en cas de retrait, les règlements intérieurs de l'AN et du Sénat, renvoient aux expressions d' « *auteur* » et de « *premier signataire* ». Au sein du PE, une initiative parlementaire peut être déposée conjointement par dix députés au plus⁸³⁰. Le RIPE prévoit toutefois la possibilité pour les commissions d'établir un rapport d'initiative. En vertu des articles 46 et 54 du RIPE, si la commission n'a pas été saisie pour établir un tel rapport, alors elle doit solliciter l'autorisation préalable de la Conférence des présidents. L'article 47 du RIPE introduit, quant à lui, la possibilité pour le président du PE de saisir la commission compétente, afin d'établir un rapport d'initiative. Cette utilisation collective du droit de proposition des commissions est ainsi limitée et conditionnée à la saisine par le président de la chambre, ou à l'autorisation de la Conférence des présidents.

305. Les initiatives parlementaires sont encadrées et soumises à des conditions de recevabilité. Ces conditions peuvent porter sur la forme de l'initiative, mais également sur le fond.

Au PE, le rapport d'initiative de la commission compétente doit être composé de trois parties⁸³¹ : une proposition de résolution ; un projet de proposition et un exposé des motifs pouvant être complété par une fiche financière. Lorsque l'initiative provient d'un député européen, cette dernière doit être composée d'un document indiquant la base juridique de l'initiative, et d'un éventuel exposé des motifs ne devant pas être supérieur à 150 mots⁸³².

⁸³⁰ Art. 47 §2 RIPE.

⁸³¹ Art. 46 RIPE.

⁸³² Art. 47 §2 RIPE.

En Suisse, l'initiative parlementaire doit comporter un développement traitant notamment des objectifs de l'acte⁸³³.

Au sein du cas d'étude français, les conditions de recevabilité formelle des initiatives parlementaires sont prescrites par l'Instruction générale du bureau (IGB) de l'AN, et l'Instruction générale du bureau du Sénat. L'article 3 de l'IGB de l'AN précise notamment que « *Lors de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée, les propositions présentées par les députés, ou par un président de groupe au nom de celui-ci s'agissant d'une proposition de résolution déposée en application de l'article 34-1 de la Constitution, doivent être formulées par écrit, précédées d'un titre succinct et d'un exposé des motifs. Les propositions ne peuvent être déposées « en blanc » ; le dépôt doit comprendre au moins le titre et le « dispositif » et être accompagné de la liste des signataires de la proposition. Le texte législatif des propositions de loi, ou « dispositif », doit être rédigé en articles* ». Dans une optique similaire, le point V de l'IGB du Sénat consacre que « *Les propositions de loi et de résolution déposées sur le Bureau du Sénat doivent être formulées par écrit, revêtues de la signature d'un de leurs auteurs au moins, précédées d'un exposé des motifs. Les propositions de loi et les propositions de résolution, autres que celles relevant des articles 34-1 et 88-4 de la Constitution, doivent être rédigées en articles* ». Il est ainsi aisé de constater que l'initiative parlementaire est enfermée dans des conditions strictes de recevabilité formelle.

Toutefois, il existe également des conditions de recevabilité portant sur le fond de l'initiative. En Suisse, la commission compétente vérifie si l'initiative correspond à une nécessité de légiférer⁸³⁴. Il est également vérifié si un même objet n'est pas en examen ou en débat devant la chambre⁸³⁵. Au PE, l'initiative parlementaire doit correspondre aux exigences du cadre juridique posé par l'article 225 du TFUE. Les restrictions substantielles les plus importantes au droit d'initiative parlementaire sont présentes au sein du cas d'étude français. En effet, le droit d'initiative est soumis à une double contrainte⁸³⁶ : la recevabilité financière et la recevabilité relative au domaine de la loi. L'article 40 de la Constitution introduit une

⁸³³ Art. 107 §2 LParl.

⁸³⁴ Art. 110 LParl.

⁸³⁵ Art. 108 LParl.

⁸³⁶ FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.826-827.

limitation financière à la recevabilité des propositions de loi. Il précise notamment que « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires intervient de manière préliminaire⁸³⁷. Il est effectué par le bureau de l'assemblée concernée avant que la proposition ne soit enregistrée⁸³⁸. Une seconde limite est instaurée par l'article 41 de la Constitution. Ce dernier consacre que « *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». Les domaines d'intervention des actes législatifs sont énumérés par l'article 34 de la Constitution. Ainsi, les propositions de loi ne respectant pas les délimitations législatives posées par l'article 34 pourront se voir opposées l'irrecevabilité par deux autorités : le Gouvernement et le Président de l'assemblée concernée. Si un désaccord survient entre ces deux autorités, le Conseil constitutionnel pourra être saisi par l'une de ces dernières afin de trancher la recevabilité sous un délai de huit jours⁸³⁹.

Les initiatives parlementaires déposées, peuvent, sous certaines conditions, être retirées par leurs auteurs.

En France et en Suisse, le retrait de l'initiative comporte des similitudes portant sur le moment de la procédure où ce dernier peut intervenir. L'article 84 du RAN mentionne que « *L'auteur ou le premier signataire d'une proposition peut la retirer à tout moment avant son adoption en première lecture. Si le retrait a lieu en cours de discussion en séance publique et si un autre député la reprend, la discussion continue* ». Dans une optique similaire, l'article 26 du RIS consacre que « *L'auteur ou le premier signataire d'une proposition de loi ou de résolution peut toujours la retirer, même quand la discussion est ouverte. Si un autre sénateur la reprend, la discussion continue* ». Le retrait peut ainsi ne pas être définitif si la proposition de loi est reprise par un autre parlementaire. En Suisse, le retrait doit intervenir avant la

⁸³⁷ *Ibidem.* p.826.

⁸³⁸ *loc.cit.*

⁸³⁹ Art. 41 §2 Const.

première discussion d'un Conseil et avant l'examen préalable de l'initiative par la Commission compétente décidant de donner suite à la proposition⁸⁴⁰.

In fine, au sein du cas d'étude français, il existe une restriction quant au dépôt de nouvelles initiatives portant sur un objet identique à celui des propositions déjà rejetées par les chambres. A l'AN, une proposition rejetée ne peut être de nouveau présentée devant l'assemblée avant un délai d'un an⁸⁴¹. Ce délai est réduit à trois mois au sein du Sénat⁸⁴².

B) Le droit à l'information

306. Le droit à l'information permet au parlementaire d'avoir accès à certaines informations dans le cadre de ses fonctions. Ces informations peuvent revêtir une importance capitale dans l'exercice des missions attachées au mandat parlementaire, notamment, par exemple, pour l'exercice de la fonction législative ou de contrôle. Le droit à l'information permettrait ainsi aux parlementaires d'accomplir de manière optimale ses missions, et serait donc ainsi une des garanties de bon exercice du mandat.

307. Ce droit à l'information est explicitement consacré au sein du cas d'étude suisse. En effet, ce droit est mentionné à l'article 7 de la LParl qui porte l'intitulé de « *Droit à l'information* ». Cet article précise notamment que « *Dans la mesure où l'exercice de son mandat parlementaire l'exige, tout député peut demander au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de lui fournir des renseignements et de lui ouvrir leurs dossiers sur toute question intéressant la Confédération* ». On peut ainsi observer qu'il s'agit, dans un premier temps, d'un droit individuel du parlementaire suisse. Toutefois, le droit à l'information n'est pas seulement un droit individuel. Il peut également être exercé de manière collective. C'est en ce sens que l'article 150 de la LParl considère que « *Dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige, les commissions et leurs sous-commissions peuvent: a. inviter le Conseil fédéral à participer à une séance afin qu'il leur fournisse des informations*

⁸⁴⁰ Art. 73 LParl.

⁸⁴¹ Art.84 §3 RAN.

⁸⁴² Art.28 §1 RIS.

ou lui demander de leur remettre un rapport; b. obtenir des documents du Conseil fédéral; c. interroger, sous réserve de l'accord du Conseil fédéral, une personne au service de la Confédération ». En complément de ce droit général à l'information pour les commissions classiques, l'article 153 de la LParl consacre un droit à l'information spécifique pour les commissions de surveillance. L'exercice du droit à l'information est encadré et doit respecter certaines limites posées par la LParl. Les limites concernent les informations pouvant être transmises aux parlementaires. Pour le droit d'information exercé à titre individuel, le refus d'information peut porter sur des documents concernant les séances ou rapports du Conseil fédéral, et sur des éléments classés confidentiels. S'il existe une différence d'appréciation entre le parlementaire et le Conseil fédéral pour le droit à l'information, le parlementaire a la possibilité de saisir le collège présidentiel de sa chambre, afin que ce dernier procède à une médiation. Pour le droit d'information exercé de manière collective au travers des commissions, les limitations ainsi que la possibilité de saisir le collège présidentiel sont identiques⁸⁴³, par rapport au droit individuel. Dans une moindre mesure, un droit similaire est consacré explicitement par les textes régissant l'exercice du mandat parlementaire européen. L'article 6 de la décision portant statut des députés européens mentionne que « *Les députés ont le droit de consulter tous les dossiers que détient le Parlement* ». Un droit d'information est également consacré au sein du RIPE. Toutefois, ce droit ne vise pas directement les députés européens. En effet, en vertu des dispositions de l'article 44 du RIPE, ce droit appartient au Parlement et à ses commissions⁸⁴⁴. Le droit d'information des eurodéputés est également présent, de manière indirecte, au travers de plusieurs mécanismes permettant aux parlementaires d'acquérir des informations. Ces mécanismes sont notamment mentionnés sous la dénomination de « *questions parlementaires* ». Les questions parlementaires sont plus précisément détaillées et explicitées aux articles 136 à 141 du RIPE. Dans la même optique, le droit d'information est implicitement consacré en France au travers de certains mécanismes exercés dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Ces

⁸⁴³ Art.150 §2 et §4 LParl.

⁸⁴⁴ « *Tout au long de la procédure législative, le Parlement et ses commissions demandent à avoir accès à tous les documents relatifs aux propositions d'actes législatifs dans les mêmes conditions que le Conseil et ses groupes de travail* »

mécanismes peuvent notamment prendre la forme de questions parlementaires⁸⁴⁵, ou de pouvoirs d'informations confiés aux commissions, telles que les commissions permanentes⁸⁴⁶ ou les commissions d'enquête⁸⁴⁷, ou encore au comité d'évaluation des politiques publiques⁸⁴⁸.

308. Le droit à l'information conféré aux parlementaires des cas d'étude retenus présente plusieurs caractéristiques communes. Tout d'abord, il est existant au sein des trois cas d'étude. Il peut être exercé de manière individuelle ou collective et permet au Parlement, ainsi qu'aux parlementaires, de pouvoir exercer correctement leurs missions. Toutefois, un point de divergence majeur existe entre la Suisse d'une part, et le PE et la France d'autre part. En effet, la Confédération helvétique consacre explicitement un véritable droit à l'information des députés, portant cette même dénomination. Au PE ainsi qu'en France, cette consécration est plus indirecte et est notamment présente au travers de l'exercice de certains mécanismes.

C) Le droit d'amendement

309. La définition du droit d'amendement peut être envisagée comme « (...) *le droit de proposer la modification du texte inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée est un droit fondamental (...). C'est le corollaire du droit d'initiative législative*⁸⁴⁹ ». Les professeurs Aubert et Mahon, au sein de leur commentaire de la Constitution fédérale suisse, distinguent le droit d'initiative et le droit d'amendement. Ils précisent notamment que « *L'« initiative » saisie le Parlement, c'est-à-dire qu'elle le met en mouvement ; la « proposition » (« Antrag »), dans le présent contexte, où elle a pour objet presque unique de modifier un projet, intervient après que le Parlement a été saisi, c'est-à-dire au cours de ses délibérations. Les deux notions sont proches, elles sont importantes l'une et l'autre, mais la première est originaire, la seconde, dérivée. Faute d'initiatives, le Parlement ne fait rien. Faute de*

⁸⁴⁵ Voir notamment les articles 133, 134 et 135 du RAN et articles 74 à 77 du RIS.

⁸⁴⁶ Voir notamment l'article 145 du RAN et les articles 19 bis A et 20 du RIS.

⁸⁴⁷ Voir notamment art.6 de l'ordonnance n°58-1100 et articles 137 à 144-2 du RAN.

⁸⁴⁸ Art.146-2 et s. RAN

⁸⁴⁹ FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard. *op.cit.* p.830.

*propositions, le Parlement fait quelque chose, mais il ne peut qu'accepter ou refuser le projet tel qu'il lui est présenté, sans lui apporter le moindre changement*⁸⁵⁰ ».

310. Le droit d'amendement est ainsi un des pans fondamentaux de l'exercice du mandat parlementaire. Le droit d'amendement est explicitement consacré par les textes juridiques des cas d'étude retenus.

En France, et en Suisse, il est consacré tout d'abord, au niveau constitutionnel. L'article 44 de la Constitution de 1958 précise en effet que « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ». En Suisse, le droit d'amendement porte la dénomination de droit de proposition, et est également partagé entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en vertu des dispositions de l'article 160 alinéa 2 de la Constitution fédérale : « *Les membres de chacun des conseils et ceux du Conseil fédéral peuvent faire des propositions relatives à un objet en délibération* ».

Au sein du système de l'UE, le droit d'amendement des députés européens est consacré par le RIPE, aux articles 180 et suivants, déterminant les procédures de recevabilité des amendements. L'article 180 alinéa 1 précise plus particulièrement que « *La commission compétente au fond, un groupe politique ou un nombre de députés atteignant au moins le seuil bas peuvent déposer des amendements pour examen en séance plénière. Les noms de tous les cosignataires sont publiés* ». A la lecture de ces dispositions juridiques, il ne fait nul doute que le droit d'amendement est consacré pour les parlementaires des cas d'étude analysés.

311. A la suite de la mise en exergue de cette consécration, il convient d'analyser les modalités d'exercice de ce droit. Dans un premier temps, ce droit peut être exercé de manière individuelle par les parlementaires, mais également collectivement. L'article 180 du RIPE est explicite en la matière, car il vise de manière groupée les eurodéputés⁸⁵¹, les commissions

⁸⁵⁰ AUBERT, Jean-François, MAHON, Pascal. *op.cit.* p.1210-1211.

⁸⁵¹ Les députés européens doivent atteindre le nombre déterminé par le « *seuil bas* » afin de pouvoir déposer un amendement. Le « *seuil bas* » est défini par l'article 179 §1a) du RIPE qui précise que le seuil correspond à « *un vingtième des députés qui composent le Parlement ou un groupe politique* ».

parlementaires et les groupes politiques composant le PE. Cette possibilité d'exercice collectif est également consacrée en France et en Suisse. Les articles 45 alinéa a) et 62 alinéa 2 de la LParl attribuent respectivement le droit d'amendement aux commissions parlementaires et aux groupes politiques du Conseil national et Conseil des Etats. Dans la même optique, l'article 98 du RAN accorde la possibilité aux commissions de déposer des amendements⁸⁵². Il est important de noter que les groupes politiques ne sont pas des titulaires directs de ce droit. Le règlement intérieur du Sénat est davantage restrictif, car il ne confère cette possibilité qu'aux parlementaires⁸⁵³. Une certaine collectivité peut toutefois être manifestée lorsque le RIS, mentionne qu'un sénateur peut être signataire ou cosignataire d'un amendement en sa qualité individuelle, ou en sa qualité de membre d'un groupe politique⁸⁵⁴.

312. Le droit d'amendement s'applique au sein de l'exercice des missions législatives conférées aux parlementaires, notamment au sein des commissions parlementaires et lors des séances publiques. L'amendement peut se définir comme « *la proposition de modification d'un texte de loi*⁸⁵⁵ (...) ». Il existe, au sein des cas d'étude, différentes catégories d'amendements. En France, il est par exemple possible de citer les sous-amendements, qui modifient un amendement, ou encore les amendements de suppression. Au PE, en complément des amendements classiques, des amendements de compromis peuvent être émis. Ces derniers peuvent refléter un compromis entre le Conseil et le Parlement⁸⁵⁶, ou bien entre plusieurs groupes politiques⁸⁵⁷.

Dans un second temps, les amendements soumis par les parlementaires sont toutefois enfermés dans des contraintes formelles, temporelles et substantielles. Au sein des trois cas

⁸⁵² « *Le Gouvernement, les commissions saisies au fond et les députés ont le droit de présenter des amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée ainsi qu'aux textes adoptés par les commissions* ».

⁸⁵³ Article 48 RIS : « *Le Gouvernement et les sénateurs ont le droit de présenter des amendements et des sous-amendements aux textes soumis à discussion devant le Sénat ou faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat* ».

⁸⁵⁴ Art. 48 § RIS.

⁸⁵⁵ GUINCHARD, Serge, DEBARD, Thierry, ALBERT, Jean-Luc, et al. *op.cit.* p.65.

⁸⁵⁶ Art.68 §2 b) RIPE.

⁸⁵⁷ Art.181 §4 RIPE.

d'étude, ces exigences sont présentes. Formellement, les amendements doivent revêtir une forme écrite⁸⁵⁸. Ils doivent également être signés par leur(s) auteur(s)⁸⁵⁹. Au sein des deux chambres législatives françaises, les amendements doivent être accompagnés par une motivation succincte⁸⁶⁰. Au PE, la motivation des amendements est facultative⁸⁶¹. En Suisse, l'initiative parlementaire doit être accompagnée d'un développement détaillant notamment les objectifs de l'acte⁸⁶². Le dépôt des amendements doit être effectué auprès du président du Conseil national⁸⁶³ et du Conseil des Etats⁸⁶⁴, et sur le Bureau de l'Assemblée⁸⁶⁵ ou du Sénat⁸⁶⁶. Au sein du PE, le dépôt des amendements doit être effectué auprès du service de l'unité des dépôts des amendements⁸⁶⁷, qui est une unité du secrétariat général du PE. A l'AN, les amendements sont ensuite envoyés, de manière électronique, « *au secrétariat de la commission compétente ou au service de la séance*⁸⁶⁸ ». Le dépôt des amendements ou propositions est également encadré par des limites temporelles. En France, le délai de dépôt des amendements est encadré par l'article 2 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009. Ce dernier dispose que « *Les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique* ». Il renvoie également aux règlements intérieurs des chambres la possibilité de fixer une date antérieure. L'article 50 du RIS prévoit la possibilité pour la Conférence des présidents, à la demande de la commission intéressée, de « *fixer un délai limite pour le dépôt des amendements* ». Cette possibilité ne couvre pas les amendements gouvernementaux, et ceux provenant de la commission saisie au

⁸⁵⁸ Art. 180 §1 RIPE ; Art. 98 §3 RAN ; Art.48 §2 RIS ; Art.50 §1 RCN ; Art.38 §1 RCE.

⁸⁵⁹ Obligation contenue aux mêmes articles que ceux prescrivant la forme écrite.

⁸⁶⁰ Art. 98 §4 RAN; Art. 48 §2 RIS.

⁸⁶¹ Art. 180 §2 RIPE.

⁸⁶² Art.107 §2 LParl.

⁸⁶³ Art.50 §1 RCN.

⁸⁶⁴ Art.38 §1 RCE.

⁸⁶⁵ Art.98 §2 RAN.

⁸⁶⁶ Art.48 §2 RIS.

⁸⁶⁷ PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale de la présidence, Direction de la séance plénière). La plénière : guide de l'utilisateur [en ligne]. 2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/ext/manual/Plenary_guide_fr.pdf.

⁸⁶⁸ Art. 11 IGB AN.

fond. L'article 99 du RAN pose, quant à lui, une date fixe pour le dépôt des amendements. Ils « *doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte à 17 heures* ». La Conférence des présidents peut toutefois prévoir un délai antérieur. Les amendements proposés par le Gouvernement ainsi que ceux de la Commission saisie au fond, sont cependant recevables après l'expiration du délai. Si cette hypothèse est présente, alors le délai ne s'applique plus aux amendements parlementaires portant sur le même article. En Suisse, un délai est proposé par l'article 50 alinéa 1 du RCN. Ce dernier précise que « *Les propositions visant à amender un objet soumis à délibération sont à remettre au président par écrit, autant que possible avant le début des débats portant sur l'objet concerné* ». La possibilité de fixer un délai pour le dépôt des propositions est une faculté proposée au président. En vertu de l'article 50 alinéa 2 du RCN « *Lorsqu'une délibération s'annonce longue et difficile, le président peut fixer une échéance pour le dépôt des propositions* ». La même faculté est consacrée pour le président du PE qui « *fixe un délai pour le dépôt des amendements*⁸⁶⁹ ». Le délai peut toutefois être dépassé pour les amendements dits de compromis, ou si des problèmes techniques se sont déroulés et ont empêché le dépôt des amendements dans le délai imparti⁸⁷⁰. *In fine*, les amendements sont soumis à des contraintes portant sur le fond de ces derniers. Au PE, l'article 181 alinéa 1 du RIPE, pose six conditions de recevabilité. L'amendement doit notamment avoir un rapport direct avec le texte sur lequel il porte, il ne doit pas avoir pour objet de supprimer ou remplacer un texte dans son ensemble, d'apporter seulement une précision linguistique ou terminologique, ou encore de modifier « *plus d'un des articles ou paragraphes du texte auquel il se rapporte* ». Une spécificité linguistique propre au PE peut également être relevée. Les amendements ne peuvent être soumis au vote, seulement s'ils ont été traduits et mis à disposition dans toutes les langues officielles⁸⁷¹. Toutefois, trente-huit députés peuvent s'opposer à cette décision. Le système français propose également des limites portant sur le fond des amendements. Ces derniers, comme les propositions de lois, sont soumis aux prescriptions des articles 40 et 41 de la Constitution de 1958. L'article 45 alinéa 1 de la

⁸⁶⁹ Art. 180 §3 RIPE.

⁸⁷⁰ Art. 181 §4 RIPE.

⁸⁷¹ Art. 181 §6 RIPE.

Constitution pose de plus une limite ayant pour objet le lien entre l'amendement et le texte qu'il vise à modifier. Il précise notamment que « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Cette limite est reprise par les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, aux articles 98 alinéa 5 RAN et 48 alinéa 3 RIS. Ces amendements sans lien avec le texte législatif sont appelés communément « *cavaliers législatifs* »⁸⁷². Cette interdiction des cavaliers était déjà présente dès 1935 au sein des règlements des chambres délibératives⁸⁷³. Il est important de préciser dans une optique comparative que cette interdiction n'est pas propre au seul cas d'étude français, mais est également présente aux Etats-Unis, en Belgique ou encore en Grande-Bretagne⁸⁷⁴. Des limites supplémentaires contenues au sein des règlements des chambres parlementaires peuvent également relevées. L'article 98 alinéa 5 du RAN précise que les « *Les amendements ne peuvent porter que sur un seul article* ». De plus, les sous-amendements ne peuvent pas avoir un sens contraire à celui consacré par l'amendement initial. Dans une optique similaire, l'article 48 alinéa 4 du RIS mentionne que les sous-amendements « *ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent* ». La recevabilité des amendements, au sein des trois cas d'étude, est examinée par le président de l'assemblée au sein de laquelle ils sont déposés. Cette compétence des présidents de chambres est consacrée par les règlements intérieurs de ces dernières⁸⁷⁵. Dans certaines hypothèses, à l'AN ainsi qu'au Sénat, la recevabilité des amendements peut être examinée par les commissions ou à la décision du Sénat. Si l'amendement est jugé recevable par les autorités compétentes, il est tout de même possible pour le parlementaire, qui en est l'auteur, de le retirer. Cette possibilité est expressément consacrée par l'article 180 alinéa 5 du RIPE et l'article 49 alinéa 6 bis du RIS.

⁸⁷² MAIA, Jean. Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations [en ligne]. *Titre VII, La vie du Conseil constitutionnel*, 04/2020, n°4, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continuite-et-innovations>.

⁸⁷³ *Ibidem*.

⁸⁷⁴ *Ibidem*.

⁸⁷⁵ Art.181 §2 RIPE ; Art. 50 §3 RCN ; Art.38 §2 RCE ; Art. 98 §5 RAN.

313. Le droit d'amendement n'est pas seulement encadré par des contraintes qui lui sont propres, telles que des contraintes formelles et substantielles. Ce droit peut également être limité par l'accélération ou le raccourcissement de la procédure législative, qui limiteront la discussion des amendements. Au sein du cas d'étude français, le Gouvernement possède des prérogatives constitutionnelles afin de pouvoir raccourcir la discussion du texte législatif⁸⁷⁶, et ainsi limiter la discussion des amendements. Les alinéas 1 et 2 de l'article 44 de la Constitution prévoient respectivement qu'« *Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* » et que « *Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ». Ces dispositions permettent notamment de lutter contre l'obstruction parlementaire constituant une utilisation détournée de son objectif initial du droit d'amendement⁸⁷⁷. Dans le cadre de la procédure bicamérale et notamment de la navette parlementaire⁸⁷⁸, le Gouvernement peut bloquer la recevabilité des amendements concernant le texte élaboré par la commission mixte paritaire en vertu de l'alinéa 3 de l'article 45 de la Constitution⁸⁷⁹. Le dépôt des amendements est également fortement restreint au PE, dans le cadre de la procédure en plénière sans amendements ni débats. Au sein du cas d'étude européen, il existe également des limites au droit d'amendement posées par la procédure législative. L'article 184 du RIPE⁸⁸⁰ pose un principe de filtrage par les commissions des amendements déposés en séance plénière. Le débat sur texte peut également avoir lieu sans le dépôt préalable d'amendements, si le rapport adopté en commission n'a pas été contredit par

⁸⁷⁶ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.239.

⁸⁷⁷ Sur ce sujet voir notamment : GEYNET-DUSSAUZE, Chloë. *L'obstruction parlementaire sous la Ve République, étude de droit constitutionnel*. Bayonne : Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.

⁸⁷⁸ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.239.

⁸⁷⁹ « *Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement* ».

⁸⁸⁰ « *Lorsque plus de cinquante amendements ou demandes de vote par division ou de vote séparé ont été déposés concernant un texte déposé par une commission pour être examinés en séance plénière, le Président peut, après avoir consulté le président de cette commission, inviter celle-ci à se réunir pour voter sur chacun de ces amendements ou demandes. Tout amendement ou toute demande de vote par division ou de vote séparé qui ne reçoit pas, à ce stade, le vote favorable d'au moins un tiers des membres de la commission n'est pas mis aux voix en séance plénière* ».

plus d'un dixième des membres de cette dernière⁸⁸¹. Toutefois, avant l'établissement définitif de l'ordre, « *un nombre de députés ou un ou plusieurs groupes politiques atteignant au moins le seuil moyen* », peuvent demander une autorisation par écrit afin de déposer des amendements.

D) Le droit d'intervention

314. Le droit d'intervention est un droit fondamental à l'exercice des missions attachées au mandat parlementaire. En effet, le cheminement démocratique est un processus qui se conduit par le débat et se conclut par le vote. Le droit d'intervention des parlementaires se manifeste notamment lors du débat législatif, ou lors des missions de contrôle de l'exécutif. Les interventions parlementaires ont lieu la plupart du temps par voie orale. Toutefois, dans certaines hypothèses, les parlementaires peuvent produire des interventions écrites.

315. Les interventions législatives des parlementaires se déroulent lors de la discussion des textes mis aux voix devant les chambres. La discussion « *doit permettre aux parlementaires et au Gouvernement de faire connaître leurs opinions sur le texte*⁸⁸² ». Afin de transmettre leurs idées sur l'adoption ou la modification du texte, les parlementaires disposent d'un droit de parole strictement encadré.

316. Il est aisé de constater qu'au sein des cas d'étude, l'encadrement de ce droit est contenu dans les règlements intérieurs des chambres. L'encadrement du droit de parole porte notamment sur les points suivants : les intervenants, le temps de parole, et le contenu de l'intervention. L'attribution de la parole lors de la discussion d'un texte est strictement encadrée. Au sein des cas d'étude, des points similaires peuvent être constatés.

Les parlementaires voulant intervenir doivent y être autorisés par le Président⁸⁸³. Le nombre d'intervenants est ainsi limité et se compose des députés inscrits et autorisés à

⁸⁸¹ Art.185 RIPE.

⁸⁸² FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, et al. *op.cit.* p.828.

⁸⁸³ Art.49 §6 RAN ; Art.36 §1 RIS ; Art.171 §2 RIPE ; Art.41 §1 RCN ; Art.35 §1 RCE.

intervenir, et de certains protagonistes ayant eu un rôle spécifique à l'égard du texte en discussion, tel que le rapporteur⁸⁸⁴ ou encore les membres de la commission compétente⁸⁸⁵.

Au sein des chambres des cas d'étude, le temps de parole des intervenants est également strictement déterminé. Le temps de parole peut être attribué en fonction de la composition politique du Parlement. En effet, en France et au PE, le temps de parole est réparti entre les groupes. L'article 49 du RAN précise que « *La Conférence des présidents organise la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour. Elle attribue à chaque groupe un temps de parole de cinq ou de dix minutes en fonction des textes. Lorsque ce temps est de dix minutes, les groupes peuvent désigner deux orateurs* ». L'alinéa 7 de ce même article vient ajouter que « *Un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Le temps supplémentaire est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Le reste du temps supplémentaire est réparti entre les autres groupes en proportion de leur importance numérique* ». Dans une optique similaire, le RIPE répartit le temps de parole entre les groupes politiques composant le PE. L'alinéa 4 de l'article 171 mentionne que « (...) *le temps de parole est réparti selon les critères suivants : a) une première fraction du temps de parole est répartie à égalité entre tous les groupes politiques; (b) une deuxième fraction est répartie entre les groupes politiques au prorata du nombre total de leurs membres* ». En Suisse, le temps de parole est plus particulièrement réparti entre les porte-parole de chaque groupe pour une durée de dix minutes⁸⁸⁶. Une différence notable peut toutefois être relevée entre les cas d'étude. Alors que la France prend en compte le caractère minoritaire des groupes, le PE prend, quant à lui, en compte le critère numérique, et la Suisse répartit de manière égale le temps de parole entre les représentants des groupes.

A la suite de cette répartition du temps de parole, les parlementaires peuvent intervenir. Les parlementaires peuvent tout d'abord intervenir au nom de leur groupe politique. En France, le temps de parole des groupes peut être de cinq ou dix minutes. Lorsque ce dernier est de dix minutes, les groupes politiques ont la possibilité de choisir deux

⁸⁸⁴ Art.56 RAN ; Art.37 RIS ; Art.171 §7 RIPE ; Art.41 §6 RCN ; Art.35 §3a RCE.

⁸⁸⁵ Art.35 §3b RCE.

⁸⁸⁶ Art.44 §1 RCN.

orateurs⁸⁸⁷. Les parlementaires peuvent également intervenir à titre individuel. L'intervention à titre individuelle est le principe au sein des chambres fédérales suisses. L'intervention est limitée à une durée de cinq minutes. Les règlements intérieurs des chambres françaises ainsi que du PE consacrent la notion de député non-inscrit. Ces députés, n'appartenant à aucun groupe politique, disposent également d'un temps de parole qui leur est propre. Au PE, ce temps de parole est calculé en fonction du temps de parole accordé à chaque groupe politique⁸⁸⁸. Dans le cas français, « *La conférence fixe également le temps de parole réservé aux députés non inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre* ». Les interventions personnelles peuvent aussi surgir dans le cadre d'une question à la suite de l'intervention d'un orateur⁸⁸⁹, ou d'une réponse à une mise en cause personnelle⁸⁹⁰. Les interventions ne sont pas limitées *stricto sensu* à la discussion portant sur le contenu du texte. Elles peuvent avoir pour objet un fait concernant la procédure d'adoption du texte, ou le respect du règlement intérieur⁸⁹¹.

In fine, il est important de préciser que les interventions parlementaires lors de la discussion du texte ne sont pas uniquement orales. En effet, les interventions écrites sont possibles dans certaines hypothèses. Par exemple, au PE, « *Les députés qui n'ont pas pris la parole au cours d'un débat peuvent, au plus une fois par période de session, remettre une déclaration écrite, d'une longueur n'excédant pas 200 mots, qui sera annexée au compte rendu in extenso du débat*⁸⁹² ». Le caractère écrit de la procédure est également consacré en France au travers des dispositions de l'article 49-1 A du RAN⁸⁹³.

⁸⁸⁷ Art.49 §2 RAN.

⁸⁸⁸ Art.171 §4 RIPE.

⁸⁸⁹ Art 171 §8 RIPE ; Art.42 RCN.

⁸⁹⁰ Art.173 RIPE ; Art.43 RCN ; Art.36 RCE.

⁸⁹¹ Il est possible de citer notamment les motions d'ordre au sein du Parlement fédéral suisse (art.71e LParl), les rappels au règlement au sein des chambres délibératives françaises (art.58 RAN ; art.36 §3 RIS), ou encore les motions de procédure (art.196 RIPE) et rappels au règlement intérieur (art.195 RIPE) au PE.

⁸⁹² Art.171 §11 RIPE.

⁸⁹³ « *Les députés peuvent déposer des contributions écrites sur les textes inscrits à l'ordre du jour. Ces contributions peuvent porter sur l'ensemble du texte, sur l'un de ses articles ou sur un amendement. Elles sont annexées au compte rendu des débats* ».

317. Les interventions parlementaires peuvent également se dérouler dans le cadre des missions de contrôle attachées au mandat. Ces interventions prennent alors la forme de questionnements ou d'interpellations. Ces processus ont pour objet commun de permettre aux parlementaires d'obtenir des informations, portant sur des problématiques de types politiques ou administratives, auprès d'organes externes, notamment les exécutifs. Les questions et interpellations peuvent comporter des phases exclusivement écrites, ou des phases mixtes comprenant des éléments écrits et des éléments oraux. Parmi les mécanismes exclusivement écrits, il est possible de citer le mécanisme des questions écrites en France⁸⁹⁴, les questions avec demande de réponse écrite⁸⁹⁵, les grandes interpellations avec demande de réponse écrite⁸⁹⁶, les questions à la Banque centrale européenne avec demande de réponse écrite⁸⁹⁷, et les questions avec demande de réponse écrite portant sur le mécanisme de surveillance unique et le mécanisme de résolution unique⁸⁹⁸ au PE. Ces mécanismes présentent plusieurs points communs au sein des cas d'étude. Tout d'abord, ils peuvent être exercés de manière individuelle par les parlementaires, ou bien de manière collective au travers des groupes politiques ou encore des commissions. Des restrictions sont présentes quant au contenu des questions. Par exemple, l'article 135 alinéa 3 du RAN consacre que « *Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés* ». L'article 139 alinéa 2 du RIPE pose également des limites sur le contenu des grandes interpellations. Il mentionne notamment qu'« (...) *Elle ne peut excéder 500 mots. Sous réserve de sa conformité avec les dispositions du règlement intérieur en général, le Président la transmet immédiatement à son destinataire, afin que celui-ci y réponde par écrit* ». Les règlements intérieurs des chambres ainsi que la LParl consacrent de plus des mécanismes mixtes, écrits et oraux. Ces questions ou interpellations ont pour point commun de débiter par une phase écrite, et de se poursuivre de manière orale. Parmi ces mécanismes, il est possible de citer les questions orales avec et sans débat en

⁸⁹⁴ Art.135 RAN ; Art.74 RIS.

⁸⁹⁵ Art.138 RIPE.

⁸⁹⁶ Art.139 RIPE.

⁸⁹⁷ Art.140 RIPE.

⁸⁹⁸ Art.141 RIPE.

France⁸⁹⁹, les questions avec demande de réponse orale suivie d'un débat⁹⁰⁰ au PE, et les interpellations et questions⁹⁰¹ en Suisse. Au sein du cas d'étude français, les questions orales sont transmises par écrit au ministre⁹⁰². Le ministre doit y répondre de manière orale. A la suite de la réponse du membre de l'exécutif, un débat peut avoir lieu, mais ce dernier n'est pas obligatoire dans l'hypothèse des questions orales sans débat. En Suisse, les questions doivent également être déposées par écrit⁹⁰³. Ces dernières doivent être courtes, et les développements sont proscrits. Le membre représentant du Conseil fédéral est ensuite tenu d'y répondre de manière orale.

318. Les cas d'étude présentés comportant ainsi des convergences importantes dans la consécration, et la mise en oeuvre des mécanismes d'intervention. En effet, les processus mentionnés et détaillés permettent d'affirmer qu'il existe un réel droit d'intervention des parlementaires. Toutefois, ce dernier est strictement encadré par les règlements intérieurs des chambres. Les mécanismes présentent des similitudes étendues à la fois dans leur objet, mais également dans leurs conditions de mise en oeuvre.

E) Le droit de vote

319. Le droit de vote est un droit fondamental pour les parlementaires exerçant leur mandat. En effet, ce dernier vient clore la délibération portant sur l'adoption d'un texte. Le droit de vote des parlementaires est explicitement consacré par les textes des cas d'étude retenus.

Le droit de vote des parlementaires est mentionné en France et en Suisse au sein de dispositions constitutionnelles. L'article 27 de la Constitution française précise que « *Le droit de vote des membres du Parlement est personnel* ». Dans la même optique, l'article 161 de la

⁸⁹⁹ Art.48 § 7 RAN ; Art.77 RIS.

⁹⁰⁰ Art.136 RIPE.

⁹⁰¹ Art.125 LParl.

⁹⁰² Art.135 RAN ; Art.76 RIS.

⁹⁰³ Art.31 RCN.

Constitution fédérale suisse mentionne que « *Les membres de l'Assemblée fédérale votent sans instructions* ».

Le droit de vote des eurodéputés est consacré, quant à lui, au sein de la décision portant statut des parlementaires européens. L'article 3 du statut affirme que « *Les députés votent individuellement et personnellement* ».

Une première caractéristique du vote est rattachée à sa consécration explicite. En effet, en lisant la lettre de ces articles, il est possible d'affirmer que le droit de vote des parlementaires est un droit personnel⁹⁰⁴. Le caractère personnel du vote est une conséquence du caractère non-impératif du mandat parlementaire. En effet, comme mentionné précédemment au sein de la thèse de doctorat, l'interdiction du mandat impératif est explicitement consacrée par les textes des cas d'étude analysés. Ainsi, le parlementaire a pour obligation d'exercer son mandat sans recevoir d'instructions de la part de ses électeurs, ou de la part de tout autre citoyen ou protagoniste. L'article 3 alinéa 2 de la décision portant statut des parlementaires utilise une expression plus large en mentionnant que « *Les accords relatifs aux modalités d'exercice du mandat sont nuls et nonavenus* ». Ainsi, le caractère personnel ne serait pas limité au droit de vote, mais également aux conditions d'exercice du mandat en général, et serait ainsi étendu pour le droit d'amendement par exemple. Le caractère personnel du droit de vote est également repris au sein des règlements intérieurs des assemblées. L'article 186 du RIPE rappelle que « *Le droit de vote est un droit personnel* ». La situation est similaire en France où l'article 62 du RAN précise que « *Le vote des députés est personnel* ». Toutefois, le RIPE ajoute par rapport au cas d'étude français, que le manquement au respect de ce caractère du vote est considéré comme « *une violation grave de l'article paragraphe 3* » du règlement. Pour mémoire, l'article 10 du RIPE fixe les règles de conduite applicables aux députés européens. La non-application des prescriptions fixées par l'article 10 peut faire l'objet de sanctions, en vertu des dispositions des articles 175 et 176 du RIPE.

Il est important de préciser que le caractère personnel du vote n'est pas absolu, et qu'il existe ainsi un tempérament à ce principe. En effet, dans certaines conditions, une délégation de vote peut être effectuée par le parlementaire qui en exprime le besoin. Au PE, la délégation

⁹⁰⁴ CLINCHAMPS, Nicolas, GICQUEL, Jean (dir.). *op.cit.* p.327 ; AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.175.

de vote ou le vote par procuration n'est pas autorisé⁹⁰⁵. En effet, l'interdiction est explicitement consacrée par l'article 186 du RIPE mentionnant que « *Les députés votent individuellement et personnellement* ». Le vote par procuration est également exclu en Suisse. Cette exclusion est mentionnée par les règlements intérieurs des chambres fédérales⁹⁰⁶. Contrairement au système européen et à la Suisse, la France autorise les délégations de vote pour les parlementaires. Cette possibilité est consacrée tout d'abord au niveau constitutionnel, par l'article 27 de la Constitution de 1958⁹⁰⁷. C'est l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958, portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, qui pose les éléments composant le droit de délégation. L'article 1er de l'ordonnance mentionne six cas dans lesquels la délégation est autorisée. On peut notamment citer la maladie, l'accident, la mission temporaire confiée par le Gouvernement ou encore le cas de force majeure apprécié par le Bureau des chambres. L'article 2 de l'ordonnance précise les modalités pratiques de la délégation. Cette dernière doit être écrite, comportée la signature du parlementaire délégant et être adressée au délégué. La délégation doit être également notifiée au président de la chambre à laquelle appartient le parlementaire délégant. La notification doit notamment contenir le motif de l'empêchement ainsi que le nom du parlementaire délégué. La durée de l'empêchement doit être mentionnée au sein de la délégation, et également au sein de la notification. Si la durée n'est pas apparente, alors la délégation est considérée comme valable pour une durée de huit jours. La délégation peut toujours être retirée durant sa durée de validité. Ainsi, la France, dans sa consécration du droit de vote des parlementaires, contient une originalité par rapport à la Suisse et au PE.

Au sein des trois cas d'étude, le vote n'est pas obligatoire pour les parlementaires. Ce caractère non-obligatoire est explicitement mentionné au sein du cas d'étude suisse. En effet, les articles 56 du RCN et 43 du RCE précisent explicitement qu'« *Aucun député n'est obligé de voter* ». De même, le vote n'a pas à être motivé.

⁹⁰⁵ CLINCHAMPS, Nicolas. *op.cit.* p.329.

⁹⁰⁶ Art.56 alinéa 3 RCN : « *Le vote par procuration est exclu* ».

⁹⁰⁷ « *La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat* ».

L'article 43 §2 du RCE offre toutefois la possibilité aux députés qui le souhaitent d'accompagner leur vote d'une justification⁹⁰⁸. Cette possibilité de justification du vote est également consacrée de manière plus large par le RIPE. L'article 194 du règlement consacre la possibilité pour un député européen de justifier son vote par oral ou par écrit. Concernant les explications orales, elles sont limitées à une minute et ne peuvent excéder le nombre de trois par session. Les explications écrites, quant à elles, sont limitées à deux cents mots et sont publiées sur la page du député, sur le site du Parlement européen. La possibilité d'expliquer oralement son vote est également conférée aux groupes parlementaires du PE. Ils disposent ainsi d'une durée de deux minutes.

320. Le droit de vote peut être exercé selon plusieurs modalités. Ces modalités concernent notamment la vérification du quorum nécessaire pour procéder au vote, les modes de scrutin, ou encore l'enregistrement du vote et la publication de son résultat.

Tout d'abord, afin que le vote puisse être tenu, il faut qu'un nombre nécessaire de députés soit présent au sein de l'assemblée. En effet, le quorum peut se définir comme le « *Nombre de membres présents exigés dans un organisme délibérant pour que les votes soient valables*⁹⁰⁹ ». En France ainsi qu'au Parlement européen, le principe est que les parlementaires sont toujours en nombre pour voter. L'article 60 du RAN précise par exemple que « *l'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et régler son ordre du jour* ». Au Sénat, la même prescription est consacrée par l'article 51 alinéa 2 du RIS⁹¹⁰. D'une manière similaire, l'article 178 alinéa 1 mentionne que « *Le Parlement est toujours en nombre pour délibérer, pour régler son ordre du jour et pour adopter le procès-verbal* ». En Suisse, le principe est inverse. En effet, selon les articles 38 du RCN et 31 du RCE « *Le président vérifie que le quorum est atteint: a. avant une élection, un vote sur l'ensemble, un vote final*

⁹⁰⁸ « *Chaque député peut motiver brièvement son vote ou son abstention aussi bien avant le vote sur l'ensemble qu'avant le vote final sur un projet d'acte ou avant un vote sur une disposition dont l'adoption requiert l'approbation de la majorité des députés, conformément à l'art. 159, al. 3, de la Constitution* ».

⁹⁰⁹ VILLIERS, Michel de, LE DIVELLEC, Armel. *Dictionnaire du droit constitutionnel*. 12e éd. Paris : Dalloz, 2020. p.322.

⁹¹⁰ « *Le vote est valable, quel que soit le nombre des votants, si, avant l'ouverture du scrutin, le Bureau n'a pas été appelé à constater le nombre des présents ou si, ayant été appelé à faire ou ayant fait cette constatation, il a déclaré que le Sénat était en nombre pour voter* »

*ou un vote sur une disposition dont l'adoption requiert l'approbation de la majorité des députés, conformément à l'art. 159, al. 3, de la Constitution*¹³; *b. si un député le demande* ».

Si le quorum des parlementaires est atteint, ou lorsque ce dernier n'est pas vérifié en France et au PE, alors le vote peut se dérouler.

Le principe est que le vote est public au sein des trois parlements des cas d'étude. En France, les cas de scrutin secret sont mentionnés à l'article 63 du RAN et à l'article 61 du RIS. Le vote au scrutin secret se limite au cas de nominations personnelles. L'article 191 du RIPE reprend également l'hypothèse du vote au scrutin secret pour les nominations. Cet article fixe également d'autres hypothèses de vote au scrutin secret « *lorsqu'un nombre de députés ou un ou plusieurs groupes politiques atteignant au moins le seuil élevé le demandent* ». Le cas d'étude pose également le vote par bulletin secret pour ce type de nomination⁹¹¹. Les cas de vote au scrutin secret sont donc strictement limités par les textes. Plusieurs modalités de scrutin sont également prévues en supplément du caractère public ou secret du scrutin. Des modalités similaires peuvent être relevées entre les cas d'étude. Les modalités du vote sont consacrées au sein des règlements intérieurs des chambres. En France, quatre modes de scrutin sont mentionnés par les articles 63 et 53 du RAN et RIS. Le vote peut ainsi avoir lieu à main levée, par assis et levé, au scrutin public ordinaire, ou à la tribune. Le RIPE, quant à lui, consacre deux modalités de vote. Le vote à main levée⁹¹² ainsi que le vote par appel nominal⁹¹³. Au sein du Parlement français et du PE, le vote à main levée est le principe. Le vote au sein des chambres suisses varie en fonction de l'appartenance du député au Conseil national ou au Conseil des Etats. Au sein des deux chambres, le principe est que le vote se déroule de manière électronique⁹¹⁴. Par exception, lorsque le vote a lieu au scrutin secret, ou lorsque le système électronique est défaillant, le vote se déroule par appel nominal au Conseil national⁹¹⁵, et à main levée ou par rappel nominal au Conseil des Etats⁹¹⁶. A

⁹¹¹ Art.140 alinéa 3 LParl.

⁹¹² Art.187 §1 RIPE.

⁹¹³ Art.190 §1 RIPE.

⁹¹⁴ Art.56 §1 RCN ; Art.44 §1 RCE.

⁹¹⁵ Art.58 RCN.

⁹¹⁶ Art.44 §2 RCE.

l'Assemblée nationale française, le vote électronique est réservé pour le scrutin public ordinaire⁹¹⁷. Il en est de même au PE pour le scrutin par appel nominal⁹¹⁸.

In fine, l'enregistrement des résultats du vote ainsi que leur publication sont encadrés par les règlements des assemblées des cas d'étude. Au sein de la confédération helvétique, les articles 36 du RCN et 30 du RCE précisent que, le secrétaire général de la chambre rédige un procès-verbal, pour chaque séance, qui contient notamment les résultats des votes. En France ainsi qu'au PE, la proclamation des résultats revient au Président de chambre⁹¹⁹.

F) Les droits de saisine et de consultation

321. Le droit de saisine s'exerce particulièrement au sein des chambres françaises et du PE.

Au sein du PE, le Président peut saisir la CJUE au nom du Parlement, dans l'hypothèse d'une violation du droit de l'UE⁹²⁰. Ce droit est ainsi restreint car il ne peut s'exercer que par l'intermédiaire de la seule personne du Président. Toutefois, il serait erroné d'affirmer que le Président est le seul protagoniste à intervenir dans cette procédure, car la commission des affaires juridiques du PE établit une recommandation, et le Président saisit la CJUE conformément à cette recommandation. Le Parlement dans sa globalité peut également intervenir à différentes étapes de la procédure de saisine. Au début de la période de session suivant l'introduction du recours, le Président peut saisir la chambre afin qu'elle se prononce sur le maintien du recours. De plus, si le Président décide d'introduire un recours, alors que la recommandation de la commission des affaires juridiques y était défavorable, ce dernier doit saisir la chambre en début de période de la session suivante.

Au sein du cas d'étude français, le droit de saisine des parlementaires s'exerce dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois. L'article 61 de la Constitution prévoit que « (...) *les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le*

⁹¹⁷ Art.66 §2 RAN.

⁹¹⁸ Art.190 §3 RIPE.

⁹¹⁹ Art.187 §5 RIPE ; Art.68 §3 RAN ; Art.69 §2 RAN ; Art.56 §3 RIS ; Art.61 §6 RIS ; Art.62 §2 RIS.

⁹²⁰ Art.149 §3 RIPE.

président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs ». Il est important de préciser qu'avant 1974, ce droit de saisine des parlementaires était fortement restreint. En effet, la saisine du Conseil constitutionnel ne pouvait être introduite que par les présidents de chambre. La réforme constitutionnelle de 1974⁹²¹ a introduit la possibilité pour 60 députés ou sénateurs de saisir le Conseil a posteriori, une fois la promulgation de la loi achevée. Cet élargissement du droit de saisine appelle à la formulation de trois remarques. Tout d'abord, le droit de saisine, ainsi consacré, est un droit collectif qui ne peut être exercé qu'en groupe. Cet élargissement a permis également une utilisation plus intensive de la saisine du Conseil constitutionnel. En effet, entre 1959 et 1974 seulement neuf saisines ont été introduites⁹²². Or, depuis 1974, députés et sénateurs ont saisi 795 fois le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle a posteriori de la loi⁹²³. *In fine*, la consécration de ce droit pour les parlementaires avait pour objectif de consacrer un droit important pour l'opposition parlementaire française.

322. Au sein du déroulement des travaux parlementaires, les chambres des trois cas d'étude peuvent consulter des organes extérieurs.

Ainsi, au PE, une commission peut demander que le Comité économique et social européen⁹²⁴, ou le Comité des régions⁹²⁵, soient consultés pour des questions d'ordre général ou portant sur des points précis. Il s'agit ainsi d'un droit collectif, car il s'exerce au travers d'une commission. Un droit individuel des députés européens réapparaît lorsque ceux-ci peuvent saisir les agences européennes. Toutefois, les demandes de consultation sont soumises à des filtres, notamment celui du Président ayant consulté préalablement la commission compétente. Les demandes de consultation des commissions sont réputées approuvées, sauf si un groupe politique, ou un nombre de parlementaires atteignant le seuil bas, si opposent.

⁹²¹ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, et al. Droit constitutionnel; *op.cit.* p.337.

⁹²² *loc.cit.*

⁹²³ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Bilan statistique [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>.

⁹²⁴ Art.145 RIPE.

⁹²⁵ Art.146 RIPE.

En France, l'article 71 de la Constitution précise que « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ». L'article 45 alinéa 3 du RAN mentionne, quant à lui, que « *Chaque commission peut demander, par l'entremise du Président de l'Assemblée, l'audition d'un rapporteur du Conseil économique, social et environnemental sur les textes sur lesquels il a été appelé à donner un avis* ». Le droit de consultation du CESE est ainsi un droit collectif qui s'exerce en commission et au travers de la personne du Président de chambre.

En Suisse, le droit de consultation est principalement régi par la Loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo). L'article 3 de la LCo prévoit cinq cas de recours au processus de consultation, parmi lesquels figurent les travaux préparatoires relatifs aux modifications de la Constitution, aux projets de loi ou encore aux traités internationaux. L'article prévoit toutefois un périmètre plus large, en mentionnant que la procédure de consultation peut être organisée pour des projets n'entrant pas dans le champ des catégories précitées. Le droit de consultation concernant un projet de l'Assemblée fédérale est attribué à la commission parlementaire compétente⁹²⁶. La procédure de consultation est à destination de toute personne ou organisation⁹²⁷. Sont cependant spécifiquement visés par la loi fédérale les gouvernements cantonaux, les partis politiques ou encore les associations. Le cas d'étude suisse possède une originalité, car la charge de la consultation peut être renversée dans le cadre des projets d'ordonnance du Conseil fédéral. En effet, l'article 151 de la LParl précise que « *Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance importante, la commission compétente peut lui demander qu'il la consulte sur le projet* ».

IV - Une discipline parlementaire indispensable à l'exercice effectif du mandat

323. Le principal objectif de la discipline parlementaire est d'assurer un bon fonctionnement interne du déroulement des travaux des chambres (A), et ainsi de garantir un caractère effectif pour le mandat parlementaire. Toutefois, afin d'être optimale et de ne

⁹²⁶ Art.5 §2 LCo.

⁹²⁷ Art.4 LCo.

pas être dénaturée, les règles disciplinaires doivent garantir aux parlementaires visés une procédure impartiale et contradictoire **(B)**.

A) Une discipline garante du bon déroulement des travaux des assemblées

324. Les immunités parlementaires constituent une entrave à l'impunité des parlementaires, conférée par l'irresponsabilité, notamment pour les propos tenus dans l'exercice des fonctions au sein des chambres. Toutefois, la compensation de l'impunité n'est qu'une partie de l'utilité de la discipline parlementaire. En effet, son objectif premier est de garantir le bon déroulement des travaux parlementaires, et ainsi un exercice effectif et serein du mandat et des missions qui lui sont attachées, au sein des chambres. Afin de souligner l'importance de ce rôle majeur de la discipline parlementaire, le Professeur Marc Guerrini précise que « *Du point de vue du droit comparé, on note que toutes les sanctions disciplinaires, qu'elles soient prévues dans les règlements des assemblées ou, plus rarement, dans une loi spécifique relative au fonctionnement du Parlement, ont pour but d'assurer le bon déroulement du travail parlementaire, ce qui en fait un prolongement naturel de l'autonomie des assemblées et des compétences qui leur sont conférées par la Constitution*⁹²⁸ ». Cet objectif de protection des travaux des chambres est explicitement mentionné au sein des cas d'étude analysés. Par exemple l'article 10 alinéa 2 du RIPE souligne que « *Les députés ne compromettent pas le bon déroulement des travaux parlementaires ni le maintien de la sécurité et de l'ordre dans les bâtiments du Parlement ou encore le bon fonctionnement des équipements du Parlement* ». Dans la même optique, le RCN met en avant l'attitude des parlementaires « *qui troublent par leur comportement les délibérations du conseil*⁹²⁹ ».

325. Afin de maintenir l'ordre, ainsi que le bon déroulement des travaux parlementaires, les textes juridiques prévoient une liste de comportements répréhensibles, et une liste de sanctions graduelles pouvant être mises en oeuvre.

Parmi les comportements pouvant faire l'objet de sanctions, une similitude peut être constatée au sein des cas d'étude. Ne sont pas tolérés, les comportements qui dans leur

⁹²⁸ GUERRINI, Marc. *op.cit.*

⁹²⁹ Art.39 §1b. RCN.

généralité, troublent l'ordre établi dans la chambre. Il est possible de citer notamment les propos offensant ou injurieux⁹³⁰, les actes violents⁹³¹, ou encore tout autre acte susceptible de troubler le bon déroulement des travaux parlementaires⁹³².

Les règlements des assemblées parlementaires encadrent largement la question de la discipline parlementaire. Le cas d'étude suisse présente une originalité en consacrant plusieurs sanctions au sein de la LParl. Les sanctions pouvant être prononcées dépendent du fait commis, et de la répétition éventuelle du comportement inapproprié. Il est important de préciser que le terme de « *sanctions* » doit être nuancé en ce qui concerne les mesures disciplinaires au sein du PE. En effet, le RIPE distingue les mesures immédiates⁹³³ et les sanctions⁹³⁴. Les mesures immédiates sont des mesures destinées à faire cesser, le plus rapidement possible, le trouble causé par l'eurodéputé. Les sanctions concernent, quant à elles, les violations graves de l'article 10 du RIPE. Les sanctions visent à faire cesser le trouble, mais également à réprimander le comportement du parlementaire. Que les mesures disciplinaires soient des mesures immédiates ou des sanctions, on peut observer des convergences importantes portant sur les mesures pouvant être mise en oeuvre. La première mesure est le rappel à l'ordre. Si le parlementaire persiste dans son trouble des travaux parlementaires, ou dans sa violation du règlement intérieur après un premier rappel à l'ordre, alors ce dernier peut évoluer en un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Cette possibilité est notamment consacrée au sein des chambres françaises et au PE. En France, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal a pour conséquence, de plein droit, de priver le parlementaire pendant un mois du quart de l'indemnité parlementaire. En complément des rappels à l'ordre, les présidents de chambre peuvent appliquer d'autres mesures afin de préserver le bon déroulement des travaux. Les présidents peuvent notamment retirer la parole au parlementaire⁹³⁵, exclure le député de la salle de séance⁹³⁶, ou encore suspendre la

⁹³⁰ Art.70 RAN ; Art.94 RIS ; Art.10 §4 RIPE ; Art.39 RCN ; Art.34 RCE.

⁹³¹ Art.70 RAN ; Art.95 RIS ; Art.10 §2 RIPE.

⁹³² Art.70 §2 RAN ; Art.93 §2 RIS ; Art.10 §2 RIPE ; Art.39 §2b RCN ; Art.34 §1b RCE.

⁹³³ Art.175 RIPE.

⁹³⁴ Art.176 RIPE.

⁹³⁵ Art.175 §3 RIPE.

⁹³⁶ Art.175 §3 RIPE.

séance⁹³⁷. En Suisse, à la suite d'un premier rappel à l'ordre resté sans effet sur le comportement du parlementaire, le président de l'assemblée peut prononcer une des sanctions prévues à l'article 13 de la LParl. Il peut notamment retirer la parole au député ou opter pour une exclusion temporaire ou définitive de la séance. Les violations graves du règlement, ainsi que les troubles d'une particulière virulence, peuvent donner lieu au prononcé de mesures plus conséquentes. Par exemple, en Suisse, dans l'hypothèse d'un trouble important ou d'une violation du secret de fonction, le bureau du conseil auquel appartient le député peut prononcer un blâme ou une exclusion d'une durée de six mois maximums des commissions dont le parlementaire est membre. Au PE, le Président peut prononcer un blâme, une privation de l'indemnité de séjour pour une durée pouvant être comprise entre deux et trente jours, une exclusion durant une même période du député du PE ou de ses organes tels que les commissions et délégations, une interdiction pour le parlementaire de représenter son institution lors de certaines manifestations, ou encore dans l'hypothèse d'une violation des règles de confidentialité, une limitation pouvant s'étendre jusqu'à un an de l'accès à certaines informations et documents confidentiels. En France, les sanctions les plus élevées reposent sur deux mécanismes : la censure simple et la censure avec exclusion temporaire. La censure simple a pour conséquence de priver le parlementaire de la moitié de son indemnité durant un mois⁹³⁸. La censure avec exclusion temporaire emporte une conséquence plus lourde envers la perception de l'indemnité parlementaire, mais surtout une privation pour le parlementaire de participer aux travaux de la chambre. Le parlementaire n'est ainsi pas autorisé à prendre part aux travaux de son assemblée, et ne dispose plus du droit de pénétrer dans les locaux de la chambre « *jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée*⁹³⁹ ». En cas de deuxième censure avec exclusion temporaire, cette dernière peut s'étendre jusqu'à trente jours de séance. Le RIS établit un lien clair entre ces deux sanctions et les faits qui sont susceptibles de rentrer dans leur champ d'application. Les articles 94 et 95 du RIS associent le prononcé de la censure et de la censure avec exclusion temporaire, à des faits d'insubordination aux injonctions du président de chambre, à la provocation de scènes tumultueuses, au fait d'avoir proféré des injures ou outrages envers les autorités constitutionnelles telles que le Sénat, le Gouvernement ou le Président de la République.

⁹³⁷ Art.77 RAN ; Art.95 §3 RIS ; Art.175 §4 RIPE.

⁹³⁸ Art.73 §2 RAN ; Art.97 §1 RIS.

⁹³⁹ Art.73 §3 RAN ; Art.95§2 RIS.

326. Les autorités ayant compétence pour le prononcé des sanctions sont similaires au sein des chambres des cas d'étude. Les mesures disciplinaires les moins virulentes sont prises par le Président de chambre ou pour le cas du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal à l'AN, par le Président ou le bureau de la chambre. Pour les mesures les plus lourdes, entraînant notamment des conséquences importantes sur l'activité du parlementaire sanctionné, ces dernières sont prononcées de manière collégiale en France ainsi qu'en Suisse. L'AN fait intervenir un vote des députés par assis et levée à la suite d'une proposition du Bureau⁹⁴⁰. Le Sénat, quant à lui, utilise le même processus, mais consécutivement à une proposition du président de chambre⁹⁴¹. Au sein des chambres fédérales suisses, le bureau du conseil auquel appartient le parlementaire est compétent pour le prononcé des blâmes ou des exclusions des commissions dont le parlementaire est membre⁹⁴². Au PE, la situation est différente dans la mesure où le Président conserve des prérogatives importantes pour le prononcé des sanctions les plus importantes. La collégialité intervient seulement lorsque le Président propose à la conférence des présidents la suspension ou le retrait d'une ou de plusieurs mandats ou fonctions que le parlementaire exerce au sein du Parlement⁹⁴³.

B) Une nécessaire procédure disciplinaire impartiale et contradictoire

327. Afin que les droits des parlementaires puissent être préservés, avant le prononcé de la sanction, ces derniers doivent pouvoir faire entendre leurs arguments, et apporter des éléments au sein d'une procédure contradictoire et impartiale. La nécessité d'une telle procédure a notamment été consacrée par la CEDH, dans un arrêt, *Karácsony et autres c. Hongrie*, datant du 16 septembre 2014⁹⁴⁴.

328. Au sein des cas d'étude, plusieurs mécanismes permettent de garantir que la procédure soit impartiale et contradictoire. Le caractère impartial repose notamment sur les organes

⁹⁴⁰ Art.72 §5 RAN.

⁹⁴¹ Art.96 §1 RIS.

⁹⁴² Art.13 §2 LParl.

⁹⁴³ Art.176 §6 RIPE.

⁹⁴⁴ GUERRINI, Marc. *op.cit.*

pouvant proposer ou approuver les sanctions. Plus précisément, pour les sanctions les plus importantes, la collégialité est de rigueur comme il l'a été mentionné aux paragraphes précédents. Le caractère contradictoire, quant à lui, est consacré au travers de mécanismes permettant au parlementaire sanctionné de se défendre, et de faire valoir ses arguments. Par exemple, l'article 74 alinéa 4 du RAN précise que « *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* ». En Suisse, l'audition du parlementaire ayant manqué aux prescriptions des règlements intérieurs est également une pratique. Dans un communiqué de presse du Bureau du Conseil national du 08 mai 2015, il est mentionné que « *le Bureau du Conseil national a auditionné le conseiller national Jean-François Rime sur ses déclarations relatives aux informations obtenues dans les commissions parlementaires. Sur la base des déclarations de M. Rime et après discussion approfondie, le bureau a constaté qu'il ne disposait d'aucune indication donnant à penser que le conseiller national aurait violé le secret de fonction* ». Dans la même optique, la procédure de sanction au PE est encadrée par plusieurs garanties contenues dans le RIPE. Tout d'abord, le Président du PE doit motiver ses décisions de sanction. Avant l'adoption de la décision de sanction, le Président doit inviter l'eurodéputé à fournir ses observations écrites, et également, lorsque cela est nécessaire, ses observations orales. *In fine*, la sanction est notifiée au parlementaire concerné.

329. Les procédures de sanction des assemblées des cas d'étude analysés semblent présenter des garanties d'impartialité et d'indépendance. Toutefois, le contrôle du prononcé de la sanction est également un élément important de la préservation des droits des parlementaires.

V - Un exercice du mandat optimisé par l'adhésion à un groupe parlementaire

330. Les groupes parlementaires sont des organes internes bien ancrés au sein des chambres et leur consécration relève d'une longue tradition **(A)**. Bien que la formation des groupes soit strictement encadrée **(B)**, les groupes confèrent aux parlementaires des avantages leur permettant d'exercer de manière plus effective leur mandat **(C)**.

A) La consécration des groupes politiques au sein des chambres parlementaires

331. Les groupes parlementaires ou politiques, suivant la dénomination qui leur est attribuée, constituent des structures importantes et incontournables dans le déroulement de la vie et travaux des assemblées parlementaires⁹⁴⁵. Ils peuvent être qualifiés en effet d'« *Organes essentiels du Parlement au XXème siècle*⁹⁴⁶ ». Les groupes parlementaires sont des structures présentes au sein de nombreux parlements⁹⁴⁷. Les systèmes institutionnels des cas d'étude analysés consacrent la notion de groupe parlementaire. En étudiant les théories de la démocratie représentative, et notamment de la souveraineté nationale ou des systèmes institutionnels s'en inspirant, il peut paraître étrange et contraire à cette théorie que de tels groupes soient consacrés. En effet, les parlementaires, lorsqu'ils sont élus, représentent un ensemble, et non un courant de pensée ou parti politique. C'est notamment le questionnement que se pose le doyen Georges Vedel au sein de son Manuel élémentaire de droit constitutionnel, lorsqu'il déclare que « *Dans la pureté du principe représentatif, on ne conçoit pas que des groupes politiques aient officiellement leur place dans des assemblées parlementaires. Chaque parlementaire est le représentant de la nation toute entière, sa mission est de contribuer à l'expression de la volonté nationale par sa parole ou par son vote, qui l'un et l'autre ne relève que de sa conscience*⁹⁴⁸ ».

332. Les groupes politiques, au sein des assemblées, ne sont pas des structures nouvelles⁹⁴⁹. Pour reprendre les mots du doyen Prélôt « *De tous temps, des groupes ont existé au sein des assemblées politiques. Selon une tendance naturelle, les députés rapprochés par l'origine, le tempérament ou la doctrine, se sont réunis, occasionnellement d'abord, puis régulièrement pour confronter leurs opinions et agir en commun. Ils se sont organisés ainsi en formation*

⁹⁴⁵ AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *op.cit.* p.108.

⁹⁴⁶ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. *op.cit.* p.52.

⁹⁴⁷ VAN DER HULST, Marc, UNION INTERPARLEMENTAIRE. *op.cit.* p.103.

⁹⁴⁸ VEDEL, Georges. Manuel élémentaire de droit constitutionnel. Paris : Dalloz, 2002. p.415 cité In CONNIL, Damien. *Les groupes parlementaires en France*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2016. p.41.

⁹⁴⁹ LOUIS, Agnès. La reconnaissance des groupes parlementaires : un débat de philosophie politique. In DAVAISANT, Frédéric, *op.cit.* p.93 et s.

*permanentes, plus ou moins étroitement unies, plus ou moins largement ouvertes, plus ou moins disciplinées*⁹⁵⁰ ». Par exemple, en Suisse, l'apparition des premiers groupes parlementaires peut être datée à la fin du XIXème - début XXème siècle⁹⁵¹. En France, l'origine des groupes parlementaires est également ancienne⁹⁵². La monarchie de Juillet aurait été au commencement des groupes politiques⁹⁵³. Toutefois, la réelle reconnaissance des groupes au Parlement français aurait été actée par la réforme de 1910, ayant eu pour objectif de soumettre la composition des commissions parlementaires à la composition politique des chambres⁹⁵⁴. Tout au long de l'histoire constitutionnelle française, les groupes parlementaires ont acquis de l'importance. Sous la IIIème République⁹⁵⁵, mais surtout durant la IVème République⁹⁵⁶, les groupes ont vu leur place et leurs compétences croître au sein des règlements des chambres. Bien que cela puisse paraître étonnant, au regard du lent développement du processus d'intégration européenne, les groupes politiques ont une origine datant du début de la création des institutions européennes, car les parlementaires ont choisi de se réunir par affinités politiques, et non par appartenance nationale⁹⁵⁷. Dès le 13 juin 1953, au travers d'une résolution, l'assemblée parlementaire de la CECA, consacra, au sein de son règlement intérieur, des prescriptions portant sur les groupes politiques⁹⁵⁸. Lorsque les assemblées parlementaires de la CECA, CEE et CEEA, se sont regroupées, des dispositions

⁹⁵⁰ PRELOT, Marcel. *Précis de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 1948. p.417.

⁹⁵¹ GRAF, Martin (traduit par Pierre-G Martin). Groupes parlementaires : fractions. *DHS*, 18/04/2006, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010091/2006-04-18/>. L'auteur date par exemple la création du groupe radical en 1878, celle du groupe des conservateurs catholiques en 1882, et enfin celle des socialistes en 1911.

⁹⁵² LEMAIRE, Elina, Introduction, in LEMAIRE, Elina (dir.). *Les groupes parlementaires*. Bayonne : Lextenso Editions, 2019. p.8.

⁹⁵³ LOUIS, Agnès. *op.cit.* p.94.

⁹⁵⁴ *loc.cit.*

⁹⁵⁵ BARON, Franck, ARKWRIGHT, Edward, DELAMARRE, Manuel, et al. *Les institutions de la France*. 4e éd. Paris : la Documentation française, 2013. p.154.

⁹⁵⁶ CONNIL, Damien. *op.cit.* p.36.

⁹⁵⁷ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen : assemblée délibérante*. *op.cit.* p.314.

⁹⁵⁸ COOSEMANS, Thierry. Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne [en ligne]. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, vol.1680-1681, n°15, [consulté le 24/06/2022], p.1-71. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

concernant les groupes parlementaires ont également été reprises dans le règlement de la nouvelle assemblée⁹⁵⁹.

333. L'existence des groupes parlementaires est actuellement consacrée par les textes juridiques régissant les systèmes institutionnels des cas d'étude. L'existence des groupes n'est pas le seul élément à être consacré. Le droit pour les parlementaires de former ou rejoindre des groupes politiques au sein des chambres est également mis en avant.

La consécration peut intervenir tout d'abord au niveau constitutionnel. L'article 154 de la Constitution fédérale suisse mentionne que « *Les membres de l'Assemblée fédérale peuvent former des groupes* ». Au sein de la Constitution française, la consécration des groupes est intervenue avec la révision constitutionnelle de 2008⁹⁶⁰. En effet, initialement la Constitution de la Vème République était muette sur ces entités. La notion de groupe parlementaire est notamment présente aux articles 48, 50-1 et 51-1, qui précisent les attributions des groupes au sein de la procédure parlementaire. Toutefois, la Constitution du 4 octobre 1958 ne consacre pas de droit visant explicitement les parlementaires. En France, le droit des parlementaires de se réunir en groupe politique est explicitement consacré par les règlements intérieurs des chambres, et plus précisément aux articles 19 du RAN et 5 du RIS.

Au sein du cas d'étude du PE, la décision portant statut des parlementaires européens mentionne explicitement le droit pour les eurodéputés de se regrouper par affinité politique. L'article 8 alinéa 1 de cette décision précise que « *Les députés peuvent s'organiser en groupes politiques* ». Cette possibilité est reprise par le RIPE en son article 33 alinéa 1er. Il est important de préciser que, la réunion des parlementaires par affinité politique au sein de groupements est une faculté, et en aucun cas une obligation⁹⁶¹. Les parlementaires peuvent choisir par exemple, d'être des non-inscrits⁹⁶² ou encore des apparentés⁹⁶³.

⁹⁵⁹ *Ibidem*.

⁹⁶⁰ QUIRINY, Bernard, Les groupes parlementaires dans la Constitution de la Ve République In LEMAIRE, Elina (dir.), ANCEAU, Frédéric, CASSARD-VALEMBOIS, Anne-Laure. Les groupes parlementaires. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.207.

⁹⁶¹ BLACHER, Philippe. Le Parlement en France. *op.cit.* p.41.

⁹⁶² *Ibidem*.

⁹⁶³ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. *op.cit.* p.52.

Il est toutefois intéressant de relever que les textes précités ne définissent pas expressément les groupes politiques. Il est ainsi nécessaire de se référer aux écrits doctrinaux afin d'observer des définitions précises. On peut notamment s'appuyer sur la définition proposée par MM. De Villiers et Le Divellec qui aborde de manière exhaustive une majeure partie des caractéristiques des groupes : « *Formation réunissant des parlementaires d'une assemblée selon leurs affinités politiques. Un groupe parlementaire, qui est le plus souvent la traduction parlementaire d'un parti politique, se constitue, sous réserve d'un effectif minimum (...), par la remise d'une déclaration politique, accompagnée de la liste des adhérents. Adhérer à un groupe a une évidente signification politique pour un député ou un sénateur, mais elle l'assujettit pratiquement à diverses contraintes fixées par le statut du groupe : discipline de vote, contrôle du dépôt des amendements ou des questions... Mais c'est aussi le moyen de participer plus efficacement à la vie de l'assemblée, certaines procédures n'étant accessibles que par l'intermédiaire d'un groupe (attribution d'un temps de parole, possibilité de poser une question au gouvernement...), ce qui explique pour une part que les parlementaires qui refusent d'adhérer à un groupe (et dits non inscrits) soient peu nombreux*⁹⁶⁴ ».

334. La reconnaissance des groupes parlementaires par les textes juridiques se traduit, en pratique, par une composition des chambres en groupes politiques. En Suisse, les chambres sont composées de six groupes politiques⁹⁶⁵. Il est intéressant de noter que les groupes sont identiques au sein des deux chambres. La similitude des groupes au sein du parlementaire bicaméral français n'existe pas. En effet, la dénomination des groupes diffère entre l'AN et le Sénat. Leur nombre est également différent. L'AN compte neuf groupes politiques⁹⁶⁶ alors

⁹⁶⁴ VILLIERS, Michel de, LE DIVELLEC, Armel. *op.cit.* p.186.

⁹⁶⁵ Groupe de l'Union démocratique du centre (55 conseillers nationaux, 7 conseillers des Etats), Groupe socialiste (39 CN, 8 CE), Le Groupe du Centre. Le Centre. PEV (31 CN, 14 CE), Groupe libéral-radical (29 CN, 12 CE), Groupe des VERT-E-S (30 CN, 5 CE), Groupe vert'libéral (16 CN, 0 CE).

⁹⁶⁶ Groupe la République en marche (263 membres, 4 apparentés), Groupe Les Républicains (93 membres, 8 apparentés), Groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés (52 membres, 5 apparentés), Groupe Socialistes et apparentés (25 membres, 3 apparentés), Groupe Agir ensemble (22 membres), Groupe UDI et indépendants (19 membres), Groupe La France insoumise (17 membres), Groupe Libertés et Territoires (17 membres), Groupe Gauche démocrate et républicaine (15 membres).

que le Sénat en possède huit⁹⁶⁷. Le PE, quant à lui, est composé de sept groupes politiques⁹⁶⁸. Il est important de préciser qu'en France ainsi qu'au PE, des parlementaires n'appartiennent à aucun groupe politique. Il s'agit des parlementaires non-inscrits. Ils sont largement en minorité par rapport aux parlementaires ayant fait le choix de se réunir. Ils sont notamment 29 non-inscrits au PE⁹⁶⁹. En France, ils sont respectivement 23 à l'AN et 3 au Sénat.

B) Un droit encadré par des conditions strictes de formation des groupes politiques

335. Le droit des parlementaires de former ou de rejoindre un groupe politique est enfermé dans certaines contraintes et obligations.

La première obligation fondamentale est la proscription de la formation de groupes de défense d'intérêts particuliers. Cette interdiction découle notamment de la proscription du mandat impératif, et de l'exercice du mandat dans l'intérêt général. Cette interdiction est rappelée explicitement au sein des règlements des assemblées françaises. En effet, l'article 23 du RAN mentionne qu'« *Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, (...), de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif* ». Dans la même optique, l'article 5 alinéa 6 du RIS précise qu'« *Est interdite la constitution, au sein du Sénat, de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels* ».

Toutefois, les parlementaires peuvent former un autre type de groupe. En Suisse ainsi qu'au PE, les parlementaires peuvent former des intergroupes⁹⁷⁰. Les intergroupes peuvent se

⁹⁶⁷ Groupe Les Républicains (146 sénateurs), Groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain (64 sénateurs), Groupe Union Centriste (57 sénateurs), Groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (24 sénateurs), Groupe communiste républicain citoyen et écologiste (15 sénateurs), Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (14 sénateurs), Groupe Les Indépendants-République et Territoires (13 sénateurs), Groupe Ecologiste-Solidarité et Territoires (12 sénateurs).

⁹⁶⁸ Groupe du Parti populaire européen (187 députés), Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen (146 députés), Renew Europe (98 députés), Identité et démocratie (73 députés), Groupe des Verts/Alliance libre européennes (70 députés), European Conservatives and Reformists (63 députés), La Gauche (39 députés).

⁹⁶⁹ PARLEMENT EUROPEEN, Les sept groupes politiques du Parlement européen [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20190612STO54311/les-sept-groupes-politiques-du-parlement-europeen>.

⁹⁷⁰ Art.63 LParl ; Art.35 RIPE.

définir comme des réunions informelles de parlementaires, afin d'échanger sur un sujet précis, ou pour le cas du PE, de favoriser les échanges entre les représentants et les citoyens. Au sein des chambres françaises, des groupes présentant des similitudes avec les intergroupes peuvent être créés par les parlementaires. Les groupes d'études « (...) *n'interviennent pas directement dans la procédure législative. Leur mission est d'assurer une veille juridique et technique sur des questions trop spécialisées pour faire l'objet d'un examen suivi par les commissions permanentes*⁹⁷¹ ». Ils permettent aux députés, ainsi qu'aux sénateurs, de s'informer et d'approfondir certains sujets spécifiques⁹⁷².

336. Les contraintes liées aux groupes parlementaires sont variées. Tout d'abord, un parlementaire ne peut être membre que d'un seul groupe. Cette interdiction est expressément consacrée au sein du RIPE⁹⁷³, mais également dans les règlements intérieurs des chambres françaises⁹⁷⁴. Les contraintes peuvent également porter sur la constitution du groupe. En effet, les trois cas d'étude consacrent le rapprochement des parlementaires, au travers d'une affinité politique. Le cas d'étude suisse présente toutefois une originalité en mentionnant, tout d'abord, un regroupement des parlementaires issus du même parti politique, et ensuite un possible regroupement par affinité politique⁹⁷⁵. L'affinité politique, ainsi que le projet politique commun du groupe, se traduisent au sein de la déclaration politique du groupe, qui est une formalité obligatoire pour la constitution du groupe en France et au PE⁹⁷⁶. L'article 33 du RIPE apporte des précisions sur le contenu et les objectifs de la déclaration. Celui-ci précise plus que « *La déclaration politique d'un groupe énonce les valeurs qu'il défend et les principaux objectifs politiques que ses membres entendent poursuivre ensemble dans le cadre*

⁹⁷¹ ASSEMBLEE NATIONALE, Les groupes d'études [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/le-controle-de-l-action-du-gouvernement/les-groupes-d-etudes>.

⁹⁷² SENAT, Liste des groupes d'études [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/groupe-etude/etulst.html>.

⁹⁷³ Art.33 §4 RIPE.

⁹⁷⁴ Art.19 §6 RAN ; Art.5 §1 RIS.

⁹⁷⁵ Art.60 §1 et §2 LParl.

⁹⁷⁶ Art.33 §5 RIPE ; Art.19 §2 RAN ; Art.5 §2 RIS.

de l'exercice de leur mandat. La déclaration décrit l'orientation politique commune du groupe de manière substantielle, distinctive et authentique ».

Les contraintes de formation peuvent également porter sur le nombre de parlementaires nécessaires à la constitution d'un groupe. Au sein des trois cas d'étude, un nombre minimal est fixé pour la création d'un groupe. Le seuil le plus bas est prescrit en Suisse, pour laquelle un nombre minimal de cinq membres du même conseil est nécessaire à la constitution d'un groupe. Au sein de l'AN et du Sénat, les effectifs minimaux nécessaires sont respectivement de 15 députés et de 10 sénateurs. Le seuil le plus élevé est prescrit par le PE. Ce dernier exige un minimum de 23 députés européens. Toutefois, le RIPE fixe une contrainte supplémentaire portant sur les membres du groupe. Ces derniers doivent être « *élus dans au moins un quart des Etats membres*⁹⁷⁷ ». Il est aisé de comprendre cette obligation au regard de l'objectif d'intégration européenne. Ce seuil a pour but de diversifier l'origine nationale des membres au sein des groupes parlementaires.

C) Des avantages procurés aux parlementaires par l'adhésion à un groupe

337. Le parlementaire, en décidant de créer ou de rejoindre un groupe politique, peut bénéficier, durant l'exercice de son mandat, de plusieurs avantages ou facilités. Ces avantages peuvent être divisés en deux catégories : les avantages liés à la place des groupes dans la procédure parlementaire⁹⁷⁸ et la nomination à certaines fonctions⁹⁷⁹, et les facilités concernant la réalisation des missions et tâches parlementaires⁹⁸⁰.

338. Les règlements des assemblées, ainsi que la LParl, accordent une place importante aux groupes parlementaires pour la nomination des membres des organes des chambres parlementaires. Ces nominations concernent notamment des organes fondamentaux tels que les bureaux des assemblées, ou encore les commissions. Pour les bureaux des assemblées, il

⁹⁷⁷ Art.33 §2 RIPE.

⁹⁷⁸ AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *op.cit.* p.108.

⁹⁷⁹ MASCLET, Jean-Claude, CHARLIER, Robert (dir.). *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979. p.72.

⁹⁸⁰ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *op.cit.* p.740.

est par exemple mentionné, à l'article 10 alinéa 3 du RAN que « *Le Président de l'Assemblée réunit les présidents des groupes en vue d'établir la répartition entre les groupes de l'ensemble des fonctions du Bureau et la liste de leurs candidats à ces fonctions* ». Il est en de même au Parlement fédéral suisse, au sein duquel, les groupes politiques ont la possibilité de proposer des candidats aux élections des organes internes des assemblées⁹⁸¹. Les organes internes concernés sont notamment les commissions, qui en vertu de l'article 43 alinéa 3 de la LParl, sont composées en fonction de l'importance numérique des groupes politiques, et le bureau pour lequel les présidents de groupe sont membres de droit⁹⁸². Une vision similaire est adoptée au PE⁹⁸³. Comme il l'a été détaillé précédemment lors de l'analyse des droits procéduraux accordés aux parlementaires, les groupes politiques peuvent permettre à l'élu l'exercice de ces droits au travers de cette entité. Au sein du cas d'étude suisse, les groupes possèdent des prérogatives telles que le droit d'initiative et le droit d'intervention. Les interventions des parlementaires sont également influencées par leur appartenance à un groupe. Ainsi, en France et au PE, le temps de parole est réparti en fonction de la composition politique de la chambre. Les dispositions règlementaires effectuant cette répartition spécifique sont notamment l'article 43 du RAN et l'article 171 du RIPE. Le cas d'étude français présente toutefois une originalité en conférant des droits particuliers aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires⁹⁸⁴. Les droits spécifiques des groupes se concrétisent particulièrement pour la nomination de certaines fonctions de l'assemblée telle que le premier vice-président de l'assemblée⁹⁸⁵, le président de la commission des finances⁹⁸⁶, ou encore lors de la répartition du temps de parole au sein des débats portant sur le contrôle de l'exécutif⁹⁸⁷. *In*

⁹⁸¹ Art.62 §2 LParl.

⁹⁸² Art.8 §1 RCN.

⁹⁸³ Voir notamment : Art.26 et 34 §2 RIPE.

⁹⁸⁴ Art.19 §5 RAN : « *Les droits spécifiques reconnus par le présent Règlement aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires sont attribués sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature, puis chaque année au début de la session ordinaire* » ; Art. 5bis RIS : « *Dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la Présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution. Il peut reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment* ».

⁹⁸⁵ Art.11 §2 RAN.

⁹⁸⁶ Art.39 §3 RAN.

⁹⁸⁷ Art.133 §2 RAN.

fine, il est important de préciser que les règlements des chambres garantissent également les droits des députés non-inscrits⁹⁸⁸. Les garanties portent notamment sur la composition des commissions⁹⁸⁹, ou encore sur la réparation du temps de parole⁹⁹⁰. Une garantie supplémentaire existe au Sénat français pour les sénateurs non-inscrits. En vertu de l'article 6 alinéa 4 du RIS, ces derniers sont intégrés au sein d'une réunion administrative et représentés par son délégué.

339. Les facilités liées au travail et à l'exercice des missions attachées au mandat peuvent également être subdivisées en deux parties. En adhérant à un groupe, le parlementaire peut bénéficier de facilités matérielles, mais également d'une mutualisation des savoirs et connaissances nécessaires à la réalisation du mandat. Le parlementaire va tout d'abord pouvoir s'appuyer sur la structure du groupe, notamment au niveau administratif⁹⁹¹. La possibilité pour les groupes parlementaires, de disposer de leur propre secrétariat, est consacré au sein des règlements intérieurs des chambres des cas d'étude. En Suisse et au PE, les groupes disposent de crédits afin de pouvoir constituer ce secrétariat⁹⁹². Au contraire, en France, les groupes parlementaires doivent assurer eux-mêmes les dépenses liées à leur fonctionnement, notamment pour la constitution de leur secrétariat administratif⁹⁹³. Le bénéfice le plus conséquent pour le parlementaire à la suite de son adhésion à un groupe, est la mutualisation des capacités et forces de travail. En effet, cela va permettre au parlementaire de rationaliser son travail, et d'avoir accès à des connaissances et opinions auxquelles il n'aurait pas pu prétendre, s'il avait travaillé de manière individuelle. Le déroulement du travail parlementaire au sein des groupes est difficile à percevoir pour le chercheur. Ce dernier relève à la fois de la pratique parlementaire, mais également de l'organisation interne des

⁹⁸⁸ Art.36 §2 RIPE : « *Le statut et les droits parlementaires des députés non inscrits sont déterminés par le Bureau* ».

⁹⁸⁹ Art.37 §3 RAN ; Art. 8 §2RIS.

⁹⁹⁰ Art.49 §2 RAN.

⁹⁹¹ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José, *opcit*, p.54.

⁹⁹² Art.12 LMAP ; Art.34 §1 RIPE.

⁹⁹³ Art.20 RAN ; Art.5 §4 RIS.

groupes ⁹⁹⁴ consacrée par les règlements intérieurs des assemblées. Le travail, au sein des groupes, repose notamment sur des réunions internes permettant de préparer les textes de lois, ou les questions et les positions politiques du groupe sur les questions débattues devant la chambre⁹⁹⁵.

* * *

340. L'effectivité du mandat est un objectif à garantir par le statut des parlementaires. Un mandat privé d'effectivité viderait de sa substance le pouvoir législatif, et remettrait ainsi en cause la pertinence de la séparation des pouvoirs telle que consacrée au sein des cas d'étude. En effet, le système prévu en France, en Suisse ainsi que dans le cadre de l'UE, est un système de collaboration des pouvoirs. Notamment, le pouvoir exécutif ou assimilé, intervient dans le processus législatif. Si les parlementaires n'avaient pas les moyens d'exercer de manière correcte leur mandat, alors le pouvoir exécutif serait le seul à exercer réellement une partie du pouvoir législatif. La possibilité pour les parlementaires d'exercer de manière optimale et effective leur mandat, et les missions qui y sont attachées, est une garantie nécessaire pour la séparation des pouvoirs. L'effectivité du mandat est également un élément indispensable pour la garantie du caractère représentatif notamment dans les moyens accordés aux élus nationaux pour la réalisation de leur mission.

Dans un premier temps, afin que le mandat puisse être exercé de manière effective, il est nécessaire que le parlementaire s'y consacre à plein temps. En effet, la complexification des problématiques contemporaines, ainsi que le développement des missions du pouvoir législatif, nécessitent que le parlementaire se consacre de manière pleine ou quasi-pleine à l'exercice de son mandat, afin notamment de développer des connaissances théoriques et des compétences techniques. Les incompatibilités, notamment avec les autres mandats et fonctions publiques, permettent de remplir de cet objectif. La complexification des tâches liées à l'exercice d'un mandat politique n'est pas seulement liée aux mandats nationaux, mais

⁹⁹⁴ REIGNER, Dorothée. *op.cit.*

⁹⁹⁵ CONNIL, Damien. *op.cit.* p.89 et s.

également aux mandats locaux. Ainsi, l'exercice de manière simultanée, d'un mandat local ayant une certaine importance, et d'un mandat national, ne permettrait pas à l'élu d'exercer de manière optimale les deux mandats. L'exercice de mandats locaux, tels que le mandat de conseiller municipal, ne demandant pas un investissement à temps plein, pourrait être compatible avec cette nécessité de préservation d'une large plage temporelle consacrée à l'exercice du mandat parlementaire. Des fonctions nécessitant un engagement important et à plein temps, telles que les fonctions exécutives locales (par exemple maire d'une grande commune) seraient difficilement compatibles avec un exercice des missions parlementaires au regard du conflit d'emploi du temps que cela pourrait engendrer. Toutefois, cette vision purement temporelle de l'exercice du mandat, figurant comme critère de la professionnalisation des mandats politiques, comporte une carence importante. En exerçant des fonctions locales importantes, le parlementaire pouvait en tirer une grande expérience locale lui permettant de résoudre des problématiques présentes au niveau national, et ainsi d'intervenir avec pertinence et efficacité au sein des travaux parlementaires. La professionnalisation du mandat parlementaire, ainsi que les exigences temporelles qui en découlent, semble apporter un caractère nécessaire à l'incompatibilité entre certaines fonctions locales et le mandat parlementaire, afin que ce dernier puisse être exercé de manière effective. Toutefois, cette nécessité porte également atteinte à l'effectivité puisque le parlementaire ne peut plus, ou de manière plus limitée, bénéficier de cette expérience locale concomitamment à l'exercice du mandat national. La situation est similaire pour les fonctions publiques. Au regard de la responsabilité pesant sur les agents publics dans l'exercice de leur mission, il paraît difficilement concevable que ces derniers puissent exercer de manière effective, et à plein temps, un mandat de parlementaire. Par principe, le mandat parlementaire n'est pas incompatible avec des fonctions professionnelles du secteur privé. Toutefois, pour des questions temporelles, il paraît très difficile de cumuler l'exercice du mandat parlementaire avec une activité professionnelle à temps plein. Le cumul peut exister plus facilement avec des activités libérales pour lesquelles les professionnelles bénéficient d'une souplesse importante. La réflexion autour du temps nécessaire pour exercer le mandat parlementaire s'inscrit dans le courant des analyses portant sur la professionnalisation du mandat parlementaire. Par ce critère temporel, le mandat parlementaire se rapproche d'une

profession exercée à temps plein. La difficile compatibilité du mandat parlementaire avec d'autres fonctions extérieures (mandats politiques, fonctions publiques ou encore professions privées) en raison de l'exigence temporelle de l'exercice du mandat, a pour effet de cloisonner les parlementaires du monde extérieur qui les entoure. Ce cloisonnement entraîne des effets négatifs non-négligeables. Tout d'abord, il prive les élus nationaux des expériences et savoir-faire qu'ils pourraient acquérir par l'exercice d'autres fonctions, et qu'ils pourraient mobiliser pour la résolution des problématiques contemporaines. De plus, ce cloisonnement a pour effet d'éloigner les élus des citoyens n'exerçant pas de mandat politique, créer ainsi une classe politique à part entière, phénomène pouvant renforcer la défiance et la crise de confiance des citoyens à l'égard des parlementaires. Toujours dans une optique temporelle, il est également nécessaire que les parlementaires consacrent une partie de leur temps à la participation aux travaux de leur chambre. L'exercice du mandat se décompose en effet, en deux parties complémentaires. Il est nécessaire que le parlementaire accorde une partie de son temps à une préparation des missions parlementaires et à ses déplacements en circonscription, et une autre partie à la participation des travaux de sa chambre. Afin que le parlementaire participe effectivement aux travaux du Parlement, une obligation de présence a été instaurée.

Certaines incompatibilités ont également pour objectif de garantir la séparation des pouvoirs. En effet, il est difficilement concevable qu'un fonctionnaire membre de l'administration et ainsi dépendant du pouvoir exécutif, puisse exercer librement un mandat parlementaire.

In fine, il a été relevé que les exigences temporelles liées à l'exercice du mandat n'étaient pas confortées par un véritable droit à la formation des parlementaires. Les exigences temporelles sont corrélées aux développements de savoirs théoriques et de compétences techniques, liées, par exemple, à la procédure parlementaire. Il existe des dispositions éparses permettant aux parlementaires de se former sur divers sujets. Il est toutefois difficile d'affirmer qu'un véritable parcours de formations, portant sur tous les aspects du mandat est dispensé pour les parlementaires, existe. Cette absence d'un véritable droit à la formation est une carence du statut affaiblissant l'exercice effectif du mandat.

Dans un second temps, les dispositions statutaires, présentes au sein des cas d'étude, permettent aux parlementaires d'exercer effectivement leur mandat au travers d'un panel large de droits et de moyens.

Tout d'abord, les droits et obligations procéduraux concrétisent l'exercice effectif du mandat. Plusieurs exemples peuvent illustrer cette concrétisation. Il est mentionné au sein des textes situés au sommet de la hiérarchie des normes des cas d'étude, que les parlements votent les lois. Ce vote des lois par les parlementaires se concrétise effectivement par un droit de vote des parlementaires sur les textes ou mesures qu'ils souhaitent adopter. Il en est de même pour l'initiative des lois qui appartient concurremment au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif. La concrétisation du pouvoir d'initiative du parlementaire se traduit par la possibilité pour les parlementaires de pouvoir déposer, sous certaines conditions de forme et de fond, des initiatives parlementaires. De tels exemples pourraient se multiplier de nouveau. Comment envisager que les parlements produisent des textes de lois performants et contrôlent l'action du pouvoir exécutif, si ces derniers étaient dénués d'un droit d'information et d'intervention. En d'autres termes, si les droits et obligations procéduraux accordés aux parlementaires n'étaient présents, au sein des cas d'étude, les pouvoirs des parlements seraient paralysés, car leur exécution ne pourrait pas se concrétiser aux travers des droits et obligations conférés aux parlementaires. Les droits procéduraux peuvent être renforcés lorsque le parlementaire adhère à un groupe politique. Il est toutefois important de préciser que ces droits et obligations procéduraux ne pourraient être exercés de manière effective, s'ils n'étaient pas encadrés par la discipline parlementaire. La discipline parlementaire permet que ces droits et obligations servent un exercice optimal des travaux parlementaires, et que leur utilisation détournée ne constitue pas une entrave au bon déroulement des travaux. Par exemple, un parlementaire prenant la parole lorsqu'il n'y est pas autorisé, ou prenant la parole pour proférer des mots perturbant le débat, sera réprimandé dans le cadre des règles disciplinaires.

En complément des droits et obligations procéduraux, il est accordé aux parlementaires des moyens matériels et humains afin d'exercer de manière effective leur mandat. Ces moyens sont composés de moyens techniques, financiers et humains, principalement. Grâce à l'ensemble de ces moyens, le parlementaire peut répondre aux exigences de ses missions. Comme il l'a été précisé lors du détail de ces moyens, ces derniers répondent aux besoins du parlementaire en termes de déplacement, d'assistance administrative et technique au travers de collaborateur, de mis à disposition de moyens techniques etc... Ces moyens peuvent également être renforcés lorsque le parlementaire adhère à un groupe politique au sein de la

chambre. En l'absence de la mise à disposition de tels moyens, le parlementaire aurait plus de difficulté pour remplir ses missions. L'absence de ces moyens, créerait également une rupture d'égalité entre les parlementaires. L'effectivité de l'exercice du mandat dépendrait ainsi de la capacité du parlementaire à mobiliser, de sa propre initiative différents moyens, ou à mobiliser les moyens qu'il possède. Par exemple, un parlementaire bénéficiant de nombreuses ressources pourrait exercer de manière plus efficace son mandat. L'octroi de moyens aux parlementaires est de plus une garantie du caractère représentatif du mandat. Un système au sein duquel aucun moyen ne serait octroyé aux élus, nécessiterait que ces derniers trouvent d'autres sources pouvant leur accorder ces moyens. La source principale d'octroi de moyens serait alors privée (par exemple entreprises privées etc...). En contrepartie de l'octroi de moyens, les acteurs privés pourraient exiger du parlementaire des garanties, notamment lors de l'adoption de certaines mesures. De fait, le caractère représentatif du mandat pourrait être contrarié.

341. Les mécanismes décrits au sein de cette section constituent un ensemble de droits et d'obligations garantissant aux parlementaires les moyens nécessaires et les conditions optimales pour l'exercice de leur mandat. L'ensemble des mécanismes est large et couvre un large pan des missions exercées par les élus. Ces éléments statutaires permettent une nouvelle fois de vérifier les hypothèses de recherche émises au sein de l'introduction du travail de doctorat. Tout d'abord, l'ensemble des dispositions permettant aux parlementaires d'exercer correctement leur mandat démontre que le statut des parlementaires est un outil indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative (**hypothèse n°1**). Plus précisément, ce périmètre du statut des parlementaires est justifié par l'importance des missions conférées aux parlementaires, et ont ainsi été créées pour répondre à la satisfaction de ces dernières (**hypothèse n°1, sous-hypothèse n°1**). Il est également intéressant de constater que ces dispositions destinées à permettre l'accomplissement optimal des missions attachées à une fonction, présente au sein du statut des fonctionnaires tel qu'il a été démontré au sein du chapitre 1, sont également présentes dans le statut des parlementaires. La technique statutaire semble ainsi posséder des caractéristiques communes quel que soit l'objet encadré par le statut. Le large périmètre des mécanismes exposés et analysés permet également d'envisager

la possibilité qu'il existe un statut des parlementaires au sein des cas d'étude (**hypothèse n°2**). Il serait prématuré d'affirmer à ce stade de la recherche qu'il existe un statut complet au sein des cas d'étude, toutefois, les nombreuses dispositions statutaires garantissant un exercice effectif du mandat permettent d'entrevoir la possibilité d'existence d'un statut étendu des parlementaires. In fine, il est possible d'affirmer qu'il existe de fortes convergences entre les cas d'étude retenus, pour le périmètre des droits et obligations favorisant un exercice effectif du mandat (**hypothèse n°3**). Cette convergence est importante, car elle porte sur les droits et obligations consacrés, mais également sur leur étendue ainsi que leurs conditions de mise en oeuvre.

Chapitre II- Une évolution des objectifs du statut des parlementaires

342. Initialement, il était possible de considérer que l'objectif primaire du statut des parlementaires était de garantir un bon fonctionnement des systèmes institutionnels des cas d'étude retenus, au travers de disposition confortant un exercice effectif et optimal du mandat parlementaire. Toutefois, au regard des problématiques contemporaines et de la mutation de la démocratie représentative, un statut complet et performant des parlementaires, ne pourrait se contenter de remplir ce seul but. En effet, le statut doit également proposer des solutions au travers de dispositions prenant en compte et traitant pour partie les problématiques contemporaines, liées à une crise de la démocratie représentative décrite au Chapitre I de la Partie I. Il est ainsi possible de constater, au sein des cas d'étude, des dispositions traitant en profondeur, les deux problématiques principales et contemporaines de la démocratie représentative, la crise de confiance et le déficit de représentativité (**Section 1**). Eu égard, à la crise de confiance que traverse la France ainsi que le système de l'UE, la Suisse faisant figure d'exception dans le développement de cette crise, il est également important de s'interroger sur une possible existence d'un statut formel, qui pourrait être un élément positif pour la clarification des règles statutaires encadrant l'exercice du mandat parlementaire (**Section 2**). Bien qu'un tel statut existe pour les parlementaires européens, il est cependant plus difficile de le constater pour les parlementaires français et helvétiques.

Section 1- Un statut garant du bon fonctionnement de la démocratie représentative

343. Afin d'être complet et performant, le statut des parlementaires doit répondre et proposer des dispositions permettant de résoudre, en partie, la crise de la démocratie représentative. En effet, le parlementaire ne peut être seulement analysé comme un objet technique évoluant dans un système institutionnel, et ayant seulement besoin des moyens et garanties nécessaires à la bonne exécution de son mandat. Le parlementaire est également un objet évoluant au sein du système de la démocratie représentative, et qui est confronté aux problématiques contemporaines liées à cette dernière.

Il est possible de constater au sein des cas d'étude, que des dispositions existantes permettent de répondre en partie à ces difficultés. Tout d'abord, la déontologie parlementaire a connu une évolution et croissance fulgurantes en France et au PE, la Suisse n'ayant, quant à elle, pas connu un tel développement **(I)**. Ces dispositions constituent une tentative de réponse aux crises de confiance qui traversent actuellement les systèmes représentatifs, notamment au travers de la lutte contre les conflits d'intérêts. Ensuite, des dispositions statutaires permettent également de favoriser une meilleure représentativité au sein des assemblées étudiées **(II)**. Cette question de la représentativité est notamment centrée sur l'aspect économique du mandat et au retour à la vie professionnelle pour les parlementaires non réélus.

I - Une évolution convergente vers une nouvelle responsabilité déontologique des parlementaires répondant à la crise de confiance

344. Depuis le début de la décennie des années 2010, la déontologie parlementaire s'est progressivement affirmée comme un élément incontournable du statut des parlementaires **(A)**. Les règles déontologiques sont principalement centrées sur la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts **(B)**, et nécessitent une large mobilisation d'acteurs afin de veiller au respect de ces dernières **(F)**. Afin de renforcer cette lutte, les chambres ont pu mettre en place des procédures de déport **(C)**. Toutefois, la déontologie parlementaire n'est

pas seulement centrée sur les conflits d'intérêts, et peut encadrer plus largement le comportement des parlementaires **(D)**. L'effectivité des règles déontologiques est assurée par un large panel de sanctions pouvant être prononcées en cas de non-respect des prescriptions **(E)**. Bien que la déontologie puisse être considérée, in fine, comme un élément indispensable du statut des parlementaires, en vertu de son utilité pour la lutte contre les conflits d'intérêts, cette dernière peut posséder un effet pervers, et peser sur le libre exercice du mandat **(G)**.

A) Une affirmation progressive de la déontologie parlementaire

345. Les chambres parlementaires ont joué un rôle majeur dans la création et la pérennisation des règles déontologiques **(1)**, toutefois, d'autres acteurs externes ont eu une influence certaine au sein de ce développement **(2)**. La création progressive des règles déontologiques a fait apparaître une pluralité de définitions des conflits d'intérêts **(3)**.

1) Une apparition progressive de la déontologie au sein des chambres parlementaires

346. La déontologie est une notion qui a des origines anciennes, remontant à la théorisation de Jeremy Bentham⁹⁹⁶. La déontologie s'est particulièrement développée au sein des sphères professionnelles⁹⁹⁷, qu'elles soient, dans un premier temps privées⁹⁹⁸, et dans un second temps public⁹⁹⁹. De manière plus inattendue, la déontologie s'est également introduite dans la sphère politique à la fin du XXème siècle et début du XXIème siècle¹⁰⁰⁰. Ce processus

⁹⁹⁶ TUSSEAU, Guillaume, Introduction : un regard benthamien sur les figures contemporaines de la déontologie, in TUSSEAU, Guillaume, La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë, *op.cit.*, p.7.

⁹⁹⁷ KERLEO, Jean-François. La déontologie politique. *op.cit.* p.7.

⁹⁹⁸ KERLEO, Jean-François. Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France [en ligne]. *Revue d'études benthamiennes*, n°13/2014, 01/09/2015, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/etudes-benthamiennes/774>.

⁹⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁰ BLACHER, Philippe, DOMINJON, Jeanne. France In DEROSIER, Jean-Philippe. *La déontologie politique. op.cit.* p.139 ; ROBERT, Cécile. La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. *op.cit.* p.9.

était inattendu, car il y a toujours eu une différenciation entre les activités professionnelles et les mandats politiques¹⁰⁰¹. Il est possible d'affirmer aujourd'hui qu'il existe, au sein de certaines assemblées une véritable culture de la déontologie¹⁰⁰². Initialement, cela n'était pas le cas, car la déontologie politique s'est construite au fur et à mesure de la survenance de scandales politico-financiers¹⁰⁰³. La déontologie politique s'est ainsi développée dans un contexte particulier de crise de confiance entre les citoyens et les élus¹⁰⁰⁴, et face aux nouvelles attentes des citoyens¹⁰⁰⁵. Au sein des cas d'étude, la France ainsi que le système de l'UE se détachent de manière assez nette de la Suisse. La France ainsi que l'UE ont développé un véritable arsenal de normes déontologiques destiné à lutter principalement contre les conflits d'intérêts. En Suisse, les mesures déontologiques applicables aux parlementaires fédéraux sont restreintes. Cet écart semble être logique car, en Suisse, le système de milice est ancré¹⁰⁰⁶ bien qu'il soit remis en question aujourd'hui¹⁰⁰⁷, ce principe rapprochant mandat parlementaire et profession ordinaire¹⁰⁰⁸ aurait pu être toutefois un terreau favorable au développement de la déontologie. Ce phénomène est toutefois en partie explicable, au regard de la faible crise de confiance entre les citoyens suisses et leurs élus, comparé à la situation française et européenne.

347. Il est important de relever que le développement de la déontologie politique ne s'est pas exclusivement déroulé au sein des chambres parlementaires, mais également au sein des

¹⁰⁰¹ BUGÉ, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique à l'Assemblée. *op.cit.* p.112.

¹⁰⁰² *Ibidem.*

¹⁰⁰³ BUGÉ, Eric. Exemplarité et démocratie Réflexions à partir du cas des institutions athéniennes. *op.cit.*

¹⁰⁰⁴ BOISVERT, Yves. Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique. *op.cit.*

¹⁰⁰⁵ BARTOLONE, Claude. Ouverture In BERTRAND, Mathieu, VERPEAUX, Michel. *Transparence et vie publique. op.cit.* p.1.

¹⁰⁰⁶ KLEY, Andreas. Le système de milice [en ligne]. *Dictionnaire historique de la Suisse*, 2009, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/043694/2009-11-10/>.

¹⁰⁰⁷ PILOTTI, Andrea. L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel. *Zeitschrift für Geschichte*, 2018, vol.25, [consulté le 24/06/2022], p.114-128. Disponible sur : https://serval.unil.ch/fr/notice/serval:BIB_F498408990BD.

¹⁰⁰⁸ MAZZOLENI, Oscar. La milice politique helvétique entre légitimation et politisation. In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *op.cit.* p.215.

autres pouvoirs du système institutionnel des cas d'étude retenus. Il est même possible d'affirmer que les autres pouvoirs ont souvent été des précurseurs du développement de la déontologie, et que les chambres parlementaires ont suivi cette tendance.

348. Chronologiquement, le premier système à avoir développé des règles déontologiques pour les institutions politiques est celui de l'UE. Dès mars 1999, à la suite du scandale de la Commission dite Santer, un code de conduite des commissaires européens a été adopté¹⁰⁰⁹. Le code relatif à la conduite des commissaires n'a cessé d'être modifié et d'évoluer jusqu'à la dernière version datant de 2018¹⁰¹⁰. Un comité d'éthique encadrant la fin des fonctions des commissaires européens a également été instauré en 2003 suite à la nomination d'un ancien commissaire au sein d'une entreprise téléphonique installée en Espagne¹⁰¹¹. Les institutions de l'UE ont toujours été préoccupées par le déficit démocratique¹⁰¹² installé structurellement au sein du système européen, notamment à cause de l'éloignement des institutions européennes des citoyens composant les Etats membres. Une manifestation de cette préoccupation structurelle s'est produite après l'échec des référendums remettant en cause l'adoption d'une Constitution européenne, avec une « *Initiative européenne pour la transparence* » sous l'égide la Commission européenne en 2005¹⁰¹³. En parallèle du développement important de la déontologie au sein de la Commission, et plus globalement dans un contexte général de réflexion des institutions européennes sur la transparence, le PE a également créé ses propres règles déontologiques. Le code de conduite des députés au PE est

¹⁰⁰⁹ CINI, Michelle. Éthique et réforme administrative de la Commission européenne [en ligne]. *Revue française d'administration publique*, 2010, vol.133, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.45-60. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹⁰¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_fr. [consulté le 24/06/2022].

¹⁰¹¹ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. Union européenne In DEROSIER, Jean-Philippe. *op.cit.* p.268.

¹⁰¹² MICHEL, Hélène. La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie [en ligne]. *Revue française d'administration publique*, 2018, vol.165, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.109-126, p.122. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹⁰¹³ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. *op.cit.* p.260.

entré en vigueur en 2012, et est annexé au RIPE, à la suite de la révélation du scandale des amendements précédemment détaillé¹⁰¹⁴.

En France, les années décisives pour l'inclusion de la déontologie au sein des sphères politiques, ont été les années 2010. Il serait erroné d'affirmer que précédemment à cette décennie aucune réflexion sur les conflits d'intérêts n'avait été menée, comme ce fût le cas par exemple en 1994 avec le rapport du Président de l'AN, Philippe Seguin, portant sur les liens entre l'argent et la politique¹⁰¹⁵. Toutefois, le tournant est apparu avec la création de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique le 10 septembre 2010 par la volonté du Président de la République¹⁰¹⁶. Cependant, cette commission n'avait pas pour mission d'apporter des éléments de réflexions sur la déontologie au sein des chambres parlementaires. Ainsi, les chambres se sont elles-mêmes saisies de ces questions déontologiques. Un arrêté du Bureau du Sénat n°2009-286, pris le 25 novembre 2009, a permis la création du comité d'éthique du Sénat. Cette création a été suivie en 2011 par l'instauration par le Bureau de l'AN d'un code de déontologie des députés, et du déontologue de l'AN chargé du contrôle du respect des prescriptions du code de déontologie. Le développement de la déontologie parlementaire en France s'est largement accentué à la suite du scandale politico-financier lié au ministre Cahuzac¹⁰¹⁷. Cette affaire a eu un retentissement médiatique important et ainsi, le pouvoir exécutif a décidé de mener des réformes législatives ayant pour objectif de consolider la déontologie politique au travers notamment de la lutte contre les conflits d'intérêts. Cette volonté s'est traduite par l'adoption le 11 octobre 2013, des lois ordinaires et organiques portant sur la transparence de la vie publique¹⁰¹⁸. Ces lois ont notamment pour objet de définir les conflits d'intérêts au niveau législatif, de créer la HATVP, et de mettre l'accent sur la déclaration patrimoniale des parlementaires. Cette application des règles déontologiques au sein de la sphère politique, et

¹⁰¹⁴ *Ibidem*. p.268.

¹⁰¹⁵ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique*. *op.cit.* p.16.

¹⁰¹⁶ *loc.cit.*

¹⁰¹⁷ GARRIGUES, Jean. Une brève histoire de la transparence parlementaire, de la Révolution française à nos jours In KERLEO, Jean-François, LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire: bilan et perspectives*. *op.cit.* p.25.

¹⁰¹⁸ *Ibidem*. p.26.

plus précisément dans les chambres parlementaires, s'est consolidée avec l'adoption des lois ordinaires et organiques du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique¹⁰¹⁹. Ces lois ont permis de consacrer au rang législatif les organes déontologiques des chambres délibératives et d'instaurer un contrôle obligatoire des frais de mandat.

349. Le développement important de ces dispositions relatives à la déontologie conduit à s'interroger sur la nature des normes consacrant les mécanismes déontologiques. Initialement, la déontologie était présente au sein des sphères professionnelles et reposait sur des mécanismes de droit souple.

Or, la France est peu familière des dispositifs de *soft law*, qui sont davantage consacrés au sein des systèmes d'Europe du Nord, anglo-saxons, ou encore au sein des institutions européennes¹⁰²⁰ comme cela a été détaillé au paragraphe précédent. En France ainsi qu'au sein du système de l'UE ces mécanismes de droit souple sont présents au travers notamment des codes de déontologie ou de conduite, des instances déontologiques etc... Toutefois, les dispositions déontologiques ne sont pas restées à l'état de droit souple reposant sur l'auto-respect par les acteurs des principes posés, mais ont été progressivement consacrées au sein du droit dur. En effet, les codes de déontologie et de conduite ainsi que les instances déontologiques sont présents au sein des règlements des parlements, et également dans les lois organiques et ordinaires en France. Ce phénomène démontre une institutionnalisation progressive de la déontologie politique, qui est de plus en plus saisie par le droit, bien que certaines dispositions entrant dans le champ déontologique étaient déjà contenues dans le droit pénal par exemple¹⁰²¹.

350. La Suisse marque une rupture avec les deux autres cas d'étude, dans la consécration d'une culture déontologique au sein de la sphère politique. Au sein de la Confédération helvétique, il n'existe pas de code de déontologie des membres du Conseil national et du Conseil des Etats, ou encore d'instance déontologique interne ou externe aux chambres. La

¹⁰¹⁹ *Ibidem.* p.27.

¹⁰²⁰ BERGOUIGNOUS, Georges. La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées : soft law et droit parlementaire. *op.cit.*

¹⁰²¹ Jean-François Kerléo. Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France. *op.cit.*

culture déontologique en Suisse est ainsi très limitée et repose notamment sur des éléments classiques tels que les incompatibilités et la répression par le droit pénal de la corruption des responsables publics¹⁰²². Il est cependant important de noter que la Suisse n'est pas totalement dépourvue de dispositions déontologiques portant sur les parlementaires fédéraux. En vertu de la LParl, ils doivent notamment produire une déclaration d'intérêts¹⁰²³ et ont une obligation de déport lors de l'exercice de la haute surveillance¹⁰²⁴.

2) Une apparition sous l'influence d'acteurs extérieurs

351. La déontologie, comme évoquée au paragraphe précédent, s'est fortement développée par l'initiative des parlementaires, dans un contexte de prise de conscience et d'autorégulation. Cependant, d'autres acteurs externes ont permis et permettent toujours le développement des règles déontologiques s'appliquant aux parlementaires. Plusieurs catégories d'acteurs peuvent ainsi être mentionnées : les acteurs de la société civile, les acteurs internationaux et notamment les organisations internationales, et enfin les autres acteurs présents au sein des systèmes institutionnels.

352. Les acteurs de la société civile sont composés des citoyens¹⁰²⁵, des associations et de la sphère médiatique. Ces acteurs possèdent une forte interrelation, car ils s'influencent mutuellement. Les citoyens sont les acteurs principaux parmi cette catégorie des acteurs de la société civile. En effet, ils possèdent un lien particulier avec les élus, car ils les désignent, et le fonctionnement de la démocratie ne peut être garanti seulement si ce lien n'est pas définitivement distendu. Ainsi, l'opinion des citoyens à l'égard des élus est une donnée fondamentale prise en compte par ces derniers dans l'exercice de leurs mandats. Les études du CEVIPOF et de l'Eurobaromètre, détaillées au sein de la première partie du travail de recherche, montrent une crise de confiance pérenne des citoyens envers les parlementaires.

¹⁰²² BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. Suisse In DEROSIER, Jean-Philippe. *op.cit.* p.244.

¹⁰²³ Art.11 LParl.

¹⁰²⁴ Art. 11a LParl.

¹⁰²⁵ BUGÉ, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement. *op.cit.* p.118.

Une exception est toutefois relevée pour le cas d'étude suisse. Cette crise de confiance est une des préoccupations principales des gouvernants. Cette préoccupation est notamment présente dans le discours politique, au sein des lettres de missions adressées aux commissions de réflexion, ou encore dans les motifs des dispositions législatives consacrant des principes et des mécanismes déontologiques. Au travers de la déontologie parlementaire, traduite principalement par des mécanismes déclaratifs, il s'agit de rétablir la confiance entre les citoyens et les élus. En lien avec les variations de la confiance des citoyens, la sphère médiatique joue un rôle fondamental dans la mise en lumière des dysfonctionnements déontologiques des élus. La sphère médiatique a tout d'abord un rôle de révélateur. Ce rôle consiste à mener des investigations dans le but de mettre à la disposition du grand public des informations sur le détournement et la violation par les parlementaires de certaines règles d'exercice de leur mandat, ou même sur certaines pratiques lorsque celles-ci ne sont pas forcément proscrites. Parmi ces investigations, le scandale des amendements a été cité dans la première partie du travail de recherche. La révélation de scandales politico-financiers a un impact sur la confiance des citoyens à l'égard de leurs élus. L'influence médiatique provient également du traitement de l'information. La digitalisation ainsi que les chaînes d'information en continu permettent une accélération de la diffusion de l'information et sa répétition de manière intense dans une durée déterminée, ce qui provoque également l'effritement du lien de confiance. *In fine*, certaines associations possèdent également un rôle important dans la création et l'évolution des dispositifs déontologiques visant les élus. Les associations telles que Transparency International¹⁰²⁶ ou encore Anticor¹⁰²⁷ possèdent une double casquette dans le traitement de la déontologie politique. Au travers de rapports, ces dernières mettent en avant les dysfonctionnements et points n'étant pas satisfaisants du point de vue de la déontologie. Ensuite, des propositions de création et d'évolution de normes sont émises. La

¹⁰²⁶ FOUCAUT, Elsa. Quelles propositions pour renforcer la déontologie parlementaire ? In Kerleo, Jean-François, LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire : bilan et perspectives. op.cit.* p.280.

¹⁰²⁷ Sur son site internet l'association Anticor se présente comme « (...) une association fondée en juin 2002 par Éric Halphen et Séverine Tessier pour lutter contre la corruption et rétablir l'éthique en politique. Son ambition est de réhabiliter le rapport de confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs représentants, politiques et administratifs. L'association regroupe des citoyens et des élus de toutes tendances politiques engagés pour faire respecter les exigences démocratiques non partisans ». [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.anticor.org/a-propos/>.

création de ces associations résulte, la plupart du temps, d'initiatives citoyennes. Il est aisé de constater l'interrelation de ces trois acteurs de la société civile entre eux, et leurs contributions respectives à l'évolution des normes déontologiques.

353. Les organisations internationales, pour lesquelles les deux pays des cas d'étude retenus sont membres, exercent également une influence dans le développement de règles déontologiques et de la lutte contre les conflits d'intérêts¹⁰²⁸. Des organisations telles que l'OCDE¹⁰²⁹, l'OMS¹⁰³⁰ ou encore le Conseil de l'Europe¹⁰³¹ créent des standards et plus précisément par exemple, traitent du sujet des conflits d'intérêts en proposant des définitions de ces derniers. En complément de l'établissement d'une doctrine internationale sur les conflits d'intérêts, des organismes tels que le GRECO¹⁰³², au travers de rapports et de cycles d'évaluation, évaluent la situation de plusieurs pays, dont la France et la Suisse, et proposent des perspectives d'amélioration. L'influence de la doctrine et des mises en lumière des lacunes de certains systèmes permettent de faire évoluer les législations sur la déontologie parlementaire, et particulièrement dans un cadre international où l'émulation n'en est que renforcée.

354. *In fine*, l'influence peut également provenir des autres acteurs présents au sein du système institutionnel des cas d'étude analysés. L'influence peut provenir dans un premier temps, de la mise en place au sein d'un autre pouvoir de mécanismes portant sur la déontologie. Ce fut notamment le cas pour la Commission européenne dont les premières réflexions portant sur la déontologie, l'éthique et les conflits d'intérêts sont apparues dans les années 1990¹⁰³³, aboutissant notamment à l'adoption d'un code de conduite des membres de

¹⁰²⁸ DEROSIER, Jean-Philippe. Les sources In DEROSIER, Jean-Philippe. *La déontologie politique. op.cit.* p.18.

¹⁰²⁹ MORET-BAILLY, Joël. *Les conflits d'intérêts : définir, gérer, sanctionner*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2014. p.23.

¹⁰³⁰ *loc.cit.*

¹⁰³¹ DEROSIER, Jean-Philippe. *op.cit.* p.18.

¹⁰³² TURK, Pauline. L'application In DEROSIER, Jean-Philippe. *La déontologie politique. op.cit.* p.38.

¹⁰³³ MICHEL, Hélène. *op.cit.*

la Commission en 1999. Ces premières réflexions dans le système institutionnel de l'UE a pu avoir une influence sur l'adoption au PE de règles relatives à la déontologie des eurodéputés. L'influence peut également revêtir une forme plus directe consistant en une action d'un autre pouvoir afin de créer ou de faire évoluer les règles déontologiques relatives au parlement. L'exemple le plus remarquable est l'intervention du pouvoir exécutif, au travers de propositions de loi, s'étant notamment finalisée par les réglementations de 2013 et 2017, dans le processus de création de règles déontologiques pour les parlementaires. Ces initiatives illustrent de plus, l'intervention du pouvoir exécutif dans la création de règles statutaires portant sur les parlementaires.

3) Une pluralité de définitions des conflits d'intérêts

355. La prévention ainsi que la lutte contre les conflits d'intérêts sont au coeur de la déontologie¹⁰³⁴, et notamment de la déontologie parlementaire. En effet, en vertu des dispositions consacrant l'exercice du mandat dans un but d'intérêt général ou encore l'indépendance du parlementaire, les conflits d'intérêts font l'objet d'une attention particulière. Il existe une pluralité de définition des conflits d'intérêts, au niveau des organisations internationales, des institutions publiques ou encore de la doctrine¹⁰³⁵. Le Professeur Mustapha Mekki mentionne même une « *inflation verbale*¹⁰³⁶ » dans le traitement des conflits d'intérêts.

356. Parmi les nombreuses définitions traitant des conflits d'intérêts, plusieurs ont retenu notre attention. Au niveau des organisations internationales, la définition proposée par l'OCDE précise qu'« *Un « conflit d'intérêt » implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel cet agent possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses*

¹⁰³⁴ SAUVE, Jean-Marc. Conflits d'intérêts et déontologie dans le secteur public [en ligne]. *AJDA*, 2012, [consulté le 24/06/2022], p.861. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

¹⁰³⁵ MORET-BAILLY, Joël. *Les conflits d'intérêts : définir, gérer, sanctionner. op.cit.* p.23 et s.

¹⁰³⁶ MEKKI, Mustapha. La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.147, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.17-32. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

*responsabilités*¹⁰³⁷ ». Cette définition met ainsi en lumière l'antagonisme entre la réalisation d'une fonction publique et la possession actuelle ou passée d'intérêts privés pouvant influencer la gestion de cette fonction. Au sein de ces lignes directrices, l'OCDE précise également qu'il existe des conflits d'intérêts déclarés, mais également des conflits d'intérêts apparents qui sont des intérêts « *qui semblent pouvoir nuire à l'exercice*¹⁰³⁸ » des fonctions.

La présence de la notion de conflits d'intérêts est également importante au sein des institutions de l'UE. En effet, une étude menée par la HATVP en juillet 2011¹⁰³⁹, met en exergue la définition des conflits d'intérêts au sein de l'autorité européenne des marchés financiers, la banque centrale européenne, le Comité économique et social européen ou encore au sein de la Commission européenne. Pour cette dernière institution, le code de conduite des membres de la Commission européenne consacre qu'« *Il y a conflit d'intérêts lorsqu'un intérêt personnel peut influencer l'exercice indépendant de leurs fonctions. Les intérêts personnels comprennent notamment, mais pas exclusivement, tout bénéfice ou avantage potentiel pour eux-mêmes, leur conjoint, leur partenaire ou les membres en ligne directe de leur famille. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsqu'un membre est concerné du seul fait qu'il appartient à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes*¹⁰⁴⁰ ». Cette définition reprend l'antagonisme présent au sein des réflexions de l'OCDE. Toutefois, le code de la Commission propose une liste d'intérêts permettant ainsi de mieux cerner le périmètre de cette notion. Le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, pour une nouvelle déontologie de la vie publique, dit rapport Sauvé, propose une synthèse remarquable de la notion de conflit d'intérêts. Ce document établit à la fois une définition des conflits d'intérêts, mais également une grille d'analyse et de lecture des situations de conflits. Pour la commission, « *Un conflit d'intérêts*

¹⁰³⁷ OCDE. Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [en ligne]. 2005, [consulté le 24/06/2022] p.6. Disponible sur : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0316#mainText>.

¹⁰³⁸ *loc.cit.*

¹⁰³⁹ HATVP. Définitions du conflit d'intérêts au sein des institutions européennes [en ligne]. 07/2011, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/08/Tableau-definitions-conflit-dinterets-HATVP-juillet-2021.pdf>.

¹⁰⁴⁰ Art.2 §6 de la décision de la commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne.

est une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission, lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions ». La définition proposée met une nouvelle fois en exergue l'antagonisme entre la réalisation de la fonction et l'intérêt privé pouvant la compromettre. Toutefois, la définition apporte des précisions sur cet intérêt. Ce dernier doit être suffisamment intense, particulièrement important, ce qui semble ainsi distinguer les liens d'intérêts et les conflits d'intérêts. La définition met également en exergue la violation de certains principes tels que l'indépendance, l'impartialité et l'objectivité dans l'accomplissement des fonctions. *In fine*, la Commission reprend le critère de l'apparence posé par l'OCDE. En complément de ces éléments de définition, le rapport apporte des explications quant aux notions clé. L'intérêt privé peut ainsi se définir comme un avantage dont dispose la personne, mais qui peut aussi profiter aux membres de sa famille¹⁰⁴¹, ou aux personnes ou entités « *avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles* ». Afin que cette définition soit pleinement effective et que les conflits d'intérêts soient prévenus, la Commission précise que des dispositifs, notamment déclaratifs, doivent être mis en place. On peut ainsi constater que les définitions des conflits d'intérêts appartiennent à différents champs de réflexion comportant cependant des éléments de convergence de leur conception de cette notion.

357. La prévention ainsi que la lutte contre les conflits d'intérêts est un objectif qui s'est également répandu dans le domaine des parlements.

En France, le traitement des conflits d'intérêts a été abordé durant de longues années sous l'angle du droit pénal, notamment au travers des délits de corruption ou encore de prise illégale d'intérêts¹⁰⁴². Cependant, au regard de la crise de confiance et des scandales politico-financiers se succédant, les assemblées parlementaires se sont saisies de la problématique des conflits d'intérêts¹⁰⁴³. En effet, deux textes produits par les chambres françaises ont permis de

¹⁰⁴¹ La commission limite les membres de la famille concernés à la famille dite nucléaire.

¹⁰⁴² PRADEL, Jean. Conflits d'intérêts et matière pénale In PASQUALINI, François (sous la dir.). *Les conflits d'intérêts : fonction et maîtrise*. Paris : Société de législation comparée, 2013. p.312-313.

¹⁰⁴³ PRAT, Michel-Pierre, JANVIER, Cyril. Les conflits d'intérêts chez les élus. *op.cit.*

traduire l'évolution des réflexions sur les conflits d'intérêts¹⁰⁴⁴. Dans un rapport d'information sénatorial produit par le groupe de travail sur les conflits d'intérêts du 12 mai 2011, les conflits d'intérêts sont définis de la manière suivante : « *Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un parlementaire détient des intérêts privés qui peuvent indûment influencer sur la façon dont il s'acquitte des missions liées à son mandat, et le conduire ainsi à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général. Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêts, les intérêts en cause dans les décisions de portée générale ainsi que les intérêts qui se rattachent à une vaste catégorie de personnes*¹⁰⁴⁵ ». La définition proposée retient l'antagonisme classique de l'incompatibilité entre les intérêts privés et les intérêts publics liés au mandat. Cependant, le rapport mentionne que l'apparence ne peut être retenue à cause de l'insécurité juridique liée à des potentiels conflits d'intérêts pouvant ne jamais se réaliser¹⁰⁴⁶. Un périmètre aussi large et flou pourrait également contraindre de manière importante le parlementaire dans l'exercice de son mandat¹⁰⁴⁷. Dans une décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés, l'AN définit les conflits d'intérêts comme « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires* ». Le Bureau a ainsi privilégié une approche duale dans sa définition, en consacrant également l'apparence dans le conflit d'intérêts. Une étape importante dans l'appréciation de la notion de conflits d'intérêts pour les responsables élus s'est matérialisée par l'établissement de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, et de son rapport intitulé « *Pour un renouveau démocratique* » produit le 9 novembre 2012. Ce rapport a fortement inspiré les législations postérieures sur le

¹⁰⁴⁴ MEKKI, Mustapha. Les conflits d'intérêts : prévenir et guérir [en ligne]. *La Semaine Juridique Edition Générale*, 13/06/2011, n° 24, [consulté le 24/06/2022], p.669. Disponible sur : <https://www.lexis360.fr>.

¹⁰⁴⁵ HYEST, Jean-Jacques, ANZIANI, Alain, BORVO COHEN-SEAT, Nicole, et al. Rapport d'information n°518, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur les conflits d'intérêts [en ligne]. *Sénat*, 12/05/2011, [consulté le 24/06/2022], p.5. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

¹⁰⁴⁶ *Ibidem*. p.58.

¹⁰⁴⁷ *loc.cit.*

thème des conflits d'intérêts¹⁰⁴⁸. La commission propose d'instaurer la définition suivante des conflits d'intérêts dans la loi : « *constitue un conflit d'intérêts une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction*¹⁰⁴⁹ ». Cette définition ne retient pas l'apparence dans les conflits d'intérêts, mais consacre toutefois une nouveauté en mentionnant l'antagonisme possible entre deux intérêts publics. La loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est venue harmoniser ces différents points de vue portant sur les conflits d'intérêts. En son article 2 alinéa I, elle précise que « (...) *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». La loi retient ainsi un périmètre large des conflits d'intérêts en consacrant à la fois l'antagonisme avec certains intérêts publics, mais également l'apparent conflit d'intérêts. Malgré cette harmonisation législative, il est aisé de constater que les définitions actuelles présentes dans les règlements intérieurs des chambres consacrent des périmètres différents. L'article 80-1 du RAN mentionne l'apparence, mais ne retient pas l'antagonisme avec des intérêts publics appartenant au député. L'article XX bis alinéa II de l'Instruction générale du Bureau de l'AN, avant qu'il ne soit abrogé, ne mentionnait ni les intérêts publics, ni l'apparence.

Les réflexions sur les conflits d'intérêts ont débuté dès les années 1990 au sein des institutions européennes, notamment sous le prisme des groupes d'intérêts qui occupent une place importante dans le processus de décision de l'UE¹⁰⁵⁰. Dès le 1er janvier 2012 un code de conduite des députés européens est entré en vigueur, contenant notamment une définition des conflits d'intérêts. En vertu de l'article 3 alinéa 1 du code, « *Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député au Parlement européen a un intérêt personnel qui pourrait influencer*

¹⁰⁴⁸ BENETTI, Julie, ROBLLOT-TROIZIER, Agnès. De la commission « Jospin » à la loi « transparence » In BERTRAND, Mathieu, VERPEAUX, Michel. *Transparence et vie publique. op.cit.* p.33.

¹⁰⁴⁹ COMMISSION DE RENOVATION ET DE DEONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE. Pour un renouveau démocratique [en ligne]. 09/11/2012. [consulté le 24/06/2022]. p.122. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Rapport-Commission-Jospin.pdf>.

¹⁰⁵⁰ COSTA, Olivier. La transparence au Parlement européen In KERLEO, Jean-François, LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire : bilan et perspective. op.cit.* p.211-212.

indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes ». Cette définition mentionne une nouvelle fois la contradiction entre certains intérêts privés et l'exercice du mandat. L'apparence n'est pas consacrée quant à elle. *A contrario* des cas d'étude français et du PE, le système suisse ne consacre pas de définition légale des conflits d'intérêts en général ou pour les élus. Cependant, le guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations, indique dans une réponse à l'interpellation 01.3272 portant sur les « *Liens d'intérêts des députés. Publicité et contrôle* » du 17 septembre 2001, que le Bureau du CN a précisé les notions d'intérêts directs et personnels telles que contenues au sein de l'article 11 LParl. En vertu de la réponse du Bureau, un intérêt direct est constitué pour le parlementaire « *lorsqu'une décision le favorise directement lui, ou un de ses proches ou un de ses clients* ». Aucun degré de précision similaire n'est fourni pour cerner les situations de conflit d'intérêts.

358. La prévention ainsi que le traitement des conflits d'intérêts se concrétisent par l'emploi de mesures déontologiques, relevant notamment des obligations déclaratives auxquelles sont soumis les décideurs publics¹⁰⁵¹, dont font partie les parlementaires.

B) Des dispositifs déontologiques centrés sur la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts

359. La lutte et la prévention contre les conflits d'intérêts reposent sur trois piliers majeurs retraçant une large partie de l'exercice du mandat parlementaire. *Ab initio*, les intérêts que possèdent les parlementaires font l'objet de déclarations **(1)**. De plus, au cours du mandat, les relations que possèdent les parlementaires avec certains acteurs font l'objet d'une attention particulière **(2)**. *In fine*, afin que le mandat soit toujours exercé dans un but d'intérêt général,

¹⁰⁵¹ PINAULT, Michel, Conflits d'intérêts : glaive ou boomerang ? [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.147, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.33-44. Disponible sur : <https://www.cairn.info>. ; CASSIA, Paul , CLAY, Thomas, ROBIN-OLIVIER, Sophia. *Conflits d'intérêts: les liaisons dangereuses de la République. op.cit.* p.132 et s.

l'utilisation des moyens mis à la disposition des élus est contrôlée, afin que cette dernière ne soit pas détournée de son objet **(3)**.

1) Un contrôle des conflits d'intérêts au travers d'un système déclaratif

360. Le contrôle des intérêts des parlementaires repose sur la mise en lumière d'un large panel d'éléments **(a)**. Afin que le contrôle des intérêts permette de lutter contre les effets de la crise de la démocratie représentative, il est nécessaire que les déclarations possèdent une certaine publicité **(b)**.

a) Un contrôle des intérêts, ressources, capitaux et dons perçus par les parlementaires

361. Les trois cas d'étude analysés retiennent un système déclaratif permettant de lutter de manière préventive¹⁰⁵² contre les conflits d'intérêts. Toutefois, bien que le mécanisme déclaratif soit retenu, ses modalités ainsi que son périmètre varient entre la France, la Suisse, et le PE.

362. Le système déclaratif français est celui qui possède le périmètre le plus large. Le système déclaratif français n'est pas nouveau, et une culture de transparence concernant les élus a commencé à s'établir durant la deuxième moitié du XXème siècle, sous l'impulsion de François Mitterrand¹⁰⁵³. Les premières déclarations de patrimoine concernant des responsables politiques ont été mises en place par la loi du 11 mars 1988¹⁰⁵⁴. Le nombre de protagonistes politiques visés par les obligations n'a cessé de croître au fil des réformes, et notamment avec la loi organique du 19 janvier 1995 visant les parlementaires¹⁰⁵⁵. Aujourd'hui les obligations déclaratives des parlementaires français sont issues de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique adoptée en réponse

¹⁰⁵² BLACHÈRE, Philippe, DOMINJON, Jeanne. *op.cit.* p.152.

¹⁰⁵³ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.80.

¹⁰⁵⁴ *loc.cit.*

¹⁰⁵⁵ *Ibidem.* p.81

au scandale politico-financier provoqué par l'affaire dite « Cahuzac »¹⁰⁵⁶. La loi organique a modifié les dispositions du code électoral et y a introduit deux types de déclaration¹⁰⁵⁷ : déclaration de patrimoine et déclaration d'intérêts. Le Professeur Blacher ainsi que Madame Dominjon, chargée des études et partenariats à la HATVP, proposent une définition des déclarations de patrimoine et d'intérêts. La déclaration de patrimoine peut se définir comme « *une photographie complète de ce que possède le déclarant au moment de son entrée en fonction puis à la fin de celle-ci, en actif (biens immobiliers, placements financiers, comptes bancaires...), et en passif (emprunts et dettes)*¹⁰⁵⁸ ». La déclaration d'intérêts, quant à elle, « *fait état de l'ensemble des liens d'intérêts du déclarant qui risquent de le placer en situation de conflit d'intérêts. Ces liens peuvent être directs ou indirects, matériels ou moraux (...)*¹⁰⁵⁹ ». Le Conseil constitutionnel, au sein de sa décision du 9 octobre 2013, n°2013-675 DC, associe ces mécanismes à des garanties de probité, d'intégrité, de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts, dans un but d'intérêt général¹⁰⁶⁰. L'article LO 135-1 du code électoral consacre ces deux types de déclaration¹⁰⁶¹. Ce dernier précise notamment que « *Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. (...). Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations* ». L'article

¹⁰⁵⁶ ANZIANI, Alain. La déontologie, condition du renouveau du Parlement [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.146, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.93-105. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹⁰⁵⁷ KERLEO, Jean-François. *op.cit.* p.82.

¹⁰⁵⁸ BLACHER, Philippe, DOMINJON, Jeanne. *op.cit.* p.153.

¹⁰⁵⁹ *loc.cit.*

¹⁰⁶⁰ Considérant 28 de la décision.

¹⁰⁶¹ BLACHER, Philippe, GICQUEL, Jean-Eric, NADAL, Jean-Louis. *Les grands textes de la déontologie de la vie publique. op.cit.* p.123.

LO 135-1 précise donc la nature des deux déclarations, mais également la temporalité de ces dernières. Elles doivent être transmises dans un délai de deux mois après l'entrée en fonction. Toutefois, cette temporalité n'est pas limitée au début du mandat. En effet, l'article précité précise également qu'« *Une déclaration de situation patrimoniale conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat de député pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions* ». Les déclarations constituent ainsi une obligation de fin de mandat. La temporalité fixée par le code électoral est intéressante, car l'obligation prévaut jusqu'à six mois après la fin du mandat. Les dispositions statutaires s'étendent même lorsque le parlementaire n'est plus élu, comme cela est par exemple le cas pour les pensions de retraite. La déclaration de fin de mandat permet de comparer la situation patrimoniale et d'intérêts du parlementaire entre le début et la fin de son mandat afin de détecter une variation pouvant paraître suspecte¹⁰⁶². Les déclarations ne se limitent pas au début et à la fin du mandat, mais s'inscrivent également au sein d'une temporalité continue. En effet, en vertu de l'article LO 135-1 « *Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées* ». La temporalité des déclarations est exigeante pour le parlementaire qui a l'obligation de porter un regard attentif en continu sur les variations substantielles mentionnées par le code électoral. Le code électoral français précise également les éléments que doivent contenir ces déclarations. Dix points sont mis en exergue pour le volet patrimonial des obligations déclaratives. L'article LO 135-1 mentionne plus précisément « *Les immeubles bâtis et non bâtis ; Les valeurs mobilières ; Les assurances vie ; Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ; Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; Les autres biens ; Le passif* ». Le code définit également le périmètre de la déclaration d'intérêts

¹⁰⁶² BLACHER, Philippe, GICQUEL, Jean-Eric, NADAL, Jean-Louis. *op.cit.* p.141.

et d'activités professionnelles comme comprenant onze éléments : « *Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ; Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ; Les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années ; Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années ; Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection, ainsi que les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ; Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ; L'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ; Les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ; Les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ; Les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat* ». Dans un avis n°2015-2¹⁰⁶³, le comité de déontologie du Sénat considère que les sénateurs doivent également déclarer leur appartenance à des clubs parlementaires dans le cadre des prescriptions de l'article LO 135-1. Il est intéressant de constater que ce panel large d'activités est complété par une conception temporelle étendue. En effet, les activités exercées comprennent celles exercées en parallèle du mandat, mais également les activités ayant été occupées jusqu'à cinq années avant l'élection. Cette extension temporelle permet de mettre en lumière les éventuels liens gardés par les parlementaires avec les personnes ou institutions au sein desquelles il a exercé des fonctions précédemment à son élection. Cette partie de l'article LO 135-1 était également composée des « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* » en vertu de la loi organique de 2013. Toutefois, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2013-675 DC du 9 octobre 2013, a consacré au considérant 30, que le défaut de précision de cette disposition était contraire à la Constitution au regard du principe de légalité des délits et des

¹⁰⁶³ AVIS N° CDP/2015-2, DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT, 2 décembre 2015 [en ligne]. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Avis_clubs_parlementaires.pdf.

peines. Malgré cette censure du Conseil constitutionnel, il est aisé de constater que le périmètre du contenu des déclarations patrimoniales et d'intérêts est large et est composé de nombreux éléments. Ce large périmètre est également présent pour les personnes visées par les déclarations précitées. Le parlementaire est le principal protagoniste visé par les déclarations, car c'est ce dernier qui exerce le mandat parlementaire et qui est l'objet principal des dispositions statutaires. Cependant, le parlementaire n'est pas la seule personne visée par les déclarations. En effet, les proches du parlementaire doivent également être mentionnées pour certains éléments des déclarations. Les personnes concernées sont le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin pour les activités professionnelles exercées à la date de l'élection. Le Conseil constitutionnel a consacré au considérant 29 de sa décision du 9 octobre 2013 que la mention du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil ou du concubin n'était pas contraire au droit au respect de la vie privée. Le Conseil a cependant déclaré que la mention des enfants, parents ou autres membres de la famille était contraire à ce droit et ainsi à la Constitution. Un dispositif complémentaire a été introduit par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, afin que les parlementaires soient en conformité avec leurs obligations fiscales. Cette loi organique a modifié les dispositions du code électoral. Désormais, l'article LO 136-4 du code mentionne que « *Dans le mois suivant la date d'entrée en fonction d'un député, l'administration fiscale lui transmet une attestation constatant s'il a satisfait ou non, en l'état des informations dont elle dispose et à cette date, aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable* ». Lorsque l'attestation de l'administration fiscale affirme que le député n'a pas rempli l'intégralité de ces obligations fiscales, ce dernier possède un délai d'un mois afin d'y remédier. Si dans le délai imparti, le parlementaire ne s'est pas soumis aux prescriptions de l'administration alors elle adresse l'attestation au bureau de l'Assemblée nationale, jointe de la contestation du député le cas échéant. Lorsqu'une décision administrative ou juridictionnelle, portant sur les obligations fiscales du député, est intervenue de manière définitive, l'administration fiscale transmet une nouvelle fois au parlementaire une attestation l'invitant à se conformer à ses obligations, dans un délai d'un mois. Si la situation reste dans un état similaire, l'attestation est transmise au Bureau de l'AN. Cette attestation permet d'établir un lien puissant entre le respect de la fiscalité publique et l'exercice du mandat

parlementaire. L'imposition et la fiscalité en général sont des symboles forts de participation à l'effort collectif. La connaissance par les citoyens de la situation d'un parlementaire ne respectant pas ses obligations fiscales aurait un effet important sur le lien de confiance entre les citoyens et les élus. Cette disposition permet ainsi d'éclaircir la situation fiscale des membres des chambres législatives. En vertu des dispositions de l'article LO 296 du code électoral, les dispositions précitées s'appliquent également aux sénateurs. *In fine*, en complément de ces déclarations, les parlementaires français doivent également déclarer les invitations, dons, voyages et autres avantages dont ils bénéficient¹⁰⁶⁴. A l'AN, le dispositif déclaratif repose sur la combinaison de deux dispositions¹⁰⁶⁵ : l'article 80-1-2 du RAN et l'article 7 du code de déontologie des députés. L'article 80-1-2 précise que « *Les députés déclarent au déontologue : 1° Dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur excédant un montant déterminé par le Bureau dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ; 2° Toute acceptation d'une invitation à un voyage émanant d'une personne morale ou physique dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités* ». Ces dispositions sont complétées par l'article 7 du code de déontologie des députés qui est intégré au RAN. Cet article précise que la déclaration des éléments mentionnés par l'article 80-1-2 doit être exécutée lorsque les montants de ces derniers dépassent 150 euros en fonction de l'estimation faite par les députés eux-mêmes. L'instruction générale du Bureau du Sénat prévoit également un même type de déclaration en son article XX bis. Il est notamment précisé que « *Les membres du Sénat déclarent en outre les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature - à l'exception des invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole et des cadeaux d'usage - qu'ils pourraient être amenés à recevoir, dès lors que la valeur de ces invitations, cadeaux, dons ou avantages excède un montant de 150 €* ». Ces

¹⁰⁶⁴ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.87.

¹⁰⁶⁵ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport annuel du déontologue de l'Assemblée nationale, 2020, [consulté le 24/06/2022], p.43. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/338982/3321387/version/1/file/Rapport+-+2020+-+version+finale_DIAN.pdf.

déclarations présentes au sein de l'AN et du Sénat ont pour objectif de prévenir le dépôt d'un amendement ou un vote dans un sens déterminé en contrepartie d'un don, d'une invitation etc... Ces déclarations apparaissent ainsi nécessaires dans le cadre de cet objectif.

363. Les systèmes suisses et du PE consacrent, eux aussi, un système déclaratif visant les parlementaires. Le périmètre, ainsi que les personnes visées par les déclarations, sont toutefois plus restreints qu'en France. Le périmètre du contenu des obligations déclaratives est limité pour les parlementaires suisses¹⁰⁶⁶ et les parlementaires européens¹⁰⁶⁷ aux intérêts qu'ils peuvent détenir.

Au sein de la Confédération helvétique, l'article 161 de la Constitution fédérale associe l'interdiction des mandats impératifs et l'obligation de déclaration des liens que les parlementaires possèdent avec des groupes d'intérêts. Les obligations déclaratives et indirectement la déontologie parlementaire font l'objet d'une constitutionalisation. Le principe posé par la Constitution est complété par l'article 11 de la LParl. L'article vise cinq types d'intérêts devant être déclarés : « *a. ses activités professionnelles; s'il est salarié, il précise sa fonction et son employeur; b. les autres fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public; c. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération; d. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers; e. les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération* ». Les intérêts semblent ainsi se limiter aux activités professionnelles que le parlementaire exerce en complément de son mandat. Le député doit également déclarer si ses activités sont exercées de manière bénévole ou rémunérée. Les déclarations s'inscrivent également au sein d'une temporalité continue. Le parlementaire fédéral doit déclarer ses intérêts au début de son mandat mais également au début de chaque année civile. La déclaration devant être réalisée par les parlementaires est transmise par écrit au bureau de la chambre dont ils sont membres. Le système déclaratif pesant sur les parlementaires est

¹⁰⁶⁶ BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. Suisse. *op.cit.* p.251.

¹⁰⁶⁷ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. Union européenne. *op.cit.* p.273.

également complété par un registre public des voyages officiels effectués par des députés à l'étranger en vertu de l'article 9a de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt)¹⁰⁶⁸. Les parlementaires suisses ne sont pas visés par une obligation déclarative portant sur l'acceptation de dons, cadeaux, invitations etc... Toutefois, un guide à l'intention des parlementaires concernant l'acceptation d'avantages, les devoirs en matière de transparence et le traitement des informations, a été créé et diffusé par les services du Parlement fédéral. Ce guide alerte les parlementaires suisses sur les conséquences de l'acceptation de certains avantages au regard des obligations constitutionnelles relatives au mandat non-impératif, mais également sur les conséquences à l'égard des citoyens et des médias. Le guide met ainsi en place une série de bonnes pratiques¹⁰⁶⁹, mais rappelle qu'en l'absence de réglementation, il revient au député d'apprécier lui-même la situation. Les parlementaires européens, quant à eux, sont soumis à un double système de déclaration¹⁰⁷⁰. Ces derniers doivent ainsi déclarer certains intérêts et connaissent également des obligations pour l'acceptation de dons, cadeaux, avantages etc...

Le principe de la déclaration d'intérêts financiers des députés est consacré par l'article 4 du code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, composant l'annexe I du RIPE. Il est important de relever que les obligations déclaratives et la déontologie ne sont pas mentionnées dans la décision de 2005 portant statut des députés européens. L'alinéa 2 de l'article 4 précise les intérêts devant être contenus au sein de la déclaration : « *a) les activités professionnelles du député durant les trois années ayant précédé son entrée en fonction au Parlement, ainsi que sa participation pendant cette même période à tout comité ou conseil d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique, b) toute indemnité perçue pour l'exercice d'un mandat au sein d'un autre parlement, c) toute activité régulière rémunérée exercée par le député parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant, d)*

¹⁰⁶⁸ BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.252.

¹⁰⁶⁹ Par exemple le guide mentionne que : « *Pour vous aider à trancher, les bureaux vous proposent de comparer la valeur de l'avantage octroyé avec les montants des indemnités journalières 3 et des défraiements pour nuitées et repas* ».

¹⁰⁷⁰ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. *op.cit.* p.273.

la participation à tout comité ou conseil d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique, ou toute autre activité extérieure pertinente que le député exerce, que cette participation ou cette activité soit rémunérée ou non, e) toute activité extérieure occasionnelle rémunérée (y compris les activités d'écriture, de conférence ou d'expertise), si la rémunération totale de l'ensemble des activités extérieures occasionnelles du député excède 5 000 EUR par année civile, f) la participation dans toute société de capitaux ou de personnes, lorsque des répercussions sont possibles sur la politique publique, ou lorsque cette participation confère au député une influence significative sur les affaires de l'organisme en question, g) tout soutien, financier, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et qui lui est alloué dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers, h) tout autre intérêt financier qui pourrait influencer l'exercice des fonctions du député ». Cette liste d'intérêts met en avant deux types d'éléments devant être déclarés. Tout d'abord, la majorité des éléments concerne les activités que le parlementaire exerce en parallèle de son mandat. Il est très intéressant de noter, comme cela est le cas France, qu'il existe une conception temporelle large des activités, qui s'étend aux activités ayant été exercées jusqu'à trois années avant l'élection. De plus, des éléments patrimoniaux composés des actifs que les parlementaires possèdent au sein de société doivent être présents dans la déclaration si ces derniers influent sur l'exercice du mandat. Il est intéressant de noter *in fine*, que la mention générale censurée par le Conseil constitutionnel en France, est présente dans les dispositions précitées. Cette expression de « *tout autre intérêt financier qui pourrait influencer l'exercice des fonctions du député* » permet d'élargir le périmètre des éléments pouvant être inclus dans la déclaration. Les éléments mentionnés doivent être complétés par plusieurs précisions. Tout d'abord, le parlementaire doit indiquer s'il a perçu une rémunération pour l'exercice des activités. Dans l'affirmative, il doit apposer les mentions suivantes : « – non rémunérée; – de 1 à 499 EUR par mois; – de 500 à 1 000 EUR par mois; – de 1 001 à 5 000 EUR par mois; – de 5 001 à 10 000 EUR par mois; – plus de 10 000 EUR par mois, montant arrondi à la dizaine de milliers d'euros la plus proche ». Le périmètre temporel de la déclaration est également étendu. Les membres du PE doivent adresser au Président leur déclaration « *avant la fin de la première période de session*

consécutives aux élections au Parlement européen (ou, en cours de législature, dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction au Parlement) ». La temporalité est également continue, car les députés *« informent le Président de tout changement influant sur leur déclaration avant la fin du mois qui suit ledit changement ».* Ces mesures portant sur les intérêts financiers des députés, sont complétées par une interdiction posée par l'article 5 du même code. Ce dernier interdit aux parlementaires de percevoir des cadeaux ayant une valeur supérieure à 150 euros. Lorsque les députés représentent le Parlement à titre officiel et qu'ils reçoivent des cadeaux ayant une valeur supérieure à 150 euros, ces derniers sont remis au Président du PE. En vertu de l'article 2 des mesures d'application du code de conduite des députés au parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts prise par décision du bureau le 15 avril 2013, *« Tout député représentant le Parlement à titre officiel conformément à l'article 1er notifie au Président la réception de tout cadeau, au plus tard le dernier jour du mois suivant la date de cette réception, en précisant notamment le nom du donateur, la date de la réception ainsi que le titre auquel il a reçu le cadeau et en fournissant une description de celui-ci ainsi qu'une indication de sa valeur telle qu'estimée par le député ».* Il est important de préciser que les règles de déclaration d'intérêts ne touchent pas seulement les députés exerçant le mandat, mais également les anciens députés. Les anciens membres du PE doivent informer le Parlement des activités de lobbying ou de représentation qu'ils exercent et qui *« sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union européenne ».* Une fois de plus, il est notable que le statut des parlementaires a une étendue temporelle large, puisqu'il peut en effet créer des obligations pour les anciens élus. *In fine*, le système de l'UE, comme pour d'autres points du statut des députés européens, présente une dualité. En effet, en complément des dispositions précitées, les eurodéputés peuvent être soumis à d'autres obligations déclaratives résultant des législations nationales. Par exemple, les députés européens français sont soumis aux mêmes obligations déclaratives que leurs homologues siégeant à l'AN ainsi qu'au Sénat¹⁰⁷¹. Cette possibilité pour les eurodéputés, d'être soumis à des règles supplémentaires imposées par les droits nationaux, porte atteinte à l'intégration européenne en diversifiant les régimes juridiques.

¹⁰⁷¹ Art.11 §1 Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

b) Une publicité nécessaire des déclarations

364. La publicité des déclarations effectuées par les parlementaires semble être un élément indispensable au rétablissement de la confiance entre les citoyens et les élus nationaux. En effet, un système déclaratif se déroulant uniquement entre les parlementaires et certaines autorités internes aux assemblées ou externes, construirait une forme d'opacité et contribuerait à alimenter un climat de défiance. L'analyse de la publicité du système de déclaration porte sur deux points principaux. Tout d'abord, la publicité des déclarations produites par les parlementaires et leur atteinte potentielle à la vie privée¹⁰⁷² des élus peuvent être analysées. Ensuite, la publicité des avis rendus par les autorités compétentes sur ses déclarations est également une question importante pour la transparence de la procédure.

365. Au sein des trois cas d'étude, des mesures de publicité sont consacrées pour la diffusion des déclarations devant être établies par les parlementaires.

Au sein du Parlement fédéral suisse, un registre public des intérêts déclarés par les parlementaires est tenu par les services du Parlement¹⁰⁷³. Les registres publics des intérêts du CN et du CE sont directement consultables sur le site internet du Parlement fédéral.

Dans le système de l'UE, l'article 4 alinéa 3 du code de conduite des députés européens précise les déclarations déposées auprès du Président du PE sont publiées sur le site du PE. L'article utilise de plus la formule suivante : « *sous une forme aisément accessible* ».

In fine, les déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que les déclarations de patrimoine sont soumises à deux formalités distinctes de publicité en France. La déclaration d'intérêts et d'activités du parlementaire est rendue publique par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹⁰⁷⁴. Les déclarations d'intérêts et d'activités sont consultables directement sur le site internet de la HATVP. Les déclarations patrimoniales, quant à elles,

¹⁰⁷² LE BRAS-CHOPARD, Armelle. Quelle transparence de la vie privée des gouvernants en démocratie ? In DROIN, Nathalie, FOREY, Elsa, CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE. *La transparence en politique. op.cit.* p.215. L'auteur met en exergue la dualité de la personne du parlementaire. Le parlementaire est un homme public titulaire d'un mandat électif mais est également un citoyen possédant une vie privée devant être respectée.

¹⁰⁷³ Art.11 §2 LParl.

¹⁰⁷⁴ Art. LO135-2 code électoral.

sont soumises à un mode de publicité plus restreint. En effet, en vertu des dispositions de l'article LO 135-2 du code électoral, les déclarations de patrimoine sont consultables uniquement dans trois lieux : « 1° A la préfecture du département d'élection du député ; 2° Au haut-commissariat, pour les députés élus en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française ; 3° A la préfecture, pour les députés élus dans les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ; 4° A la préfecture de Paris, pour les députés élus par les Français établis hors de France ». Le citoyen voulant consulter la déclaration doit également posséder une qualité particulière, car il doit être inscrit sur les listes électorales. La publicité des déclarations est de plus soumise à certaines restrictions prévues par le paragraphe III de l'article LO 135-2. Au sein des deux types de déclaration « *les adresses personnelles de la personne soumise à déclaration, les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin et des autres membres de sa famille* » ne peuvent être rendus publics. Des restrictions de publicité spécifiques à chacune des déclarations sont consacrées en complément. Par exemple, pour la déclaration de patrimoine, la localisation précise des biens immobiliers n'est pas rendue publique. Les numéros de comptes bancaires ainsi que les adresses des établissements financiers sont également soumis à la même restriction. Il est ainsi important de constater que les mesures de publicité peuvent être enfermées dans un cadre strict. Ce cadre est notamment nécessaire, car le parlementaire est aussi un citoyen ordinaire possédant une vie privée qui est protégée par plusieurs dispositions juridiques. L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CESDH) consacre une protection de la vie privée¹⁰⁷⁵. Cet article précise notamment que « Toute personne a « *droit au respect de sa vie privée et familiale (...)* ». Dans une optique similaire, l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le même droit. Au sein du cas d'étude suisse, le droit au respect de sa vie privée est consacré explicitement par la Constitution fédérale, en son article 13. *In fine*, en France, le droit au respect de la vie privée a été constitutionnalisé progressivement par la jurisprudence du

¹⁰⁷⁵ WACHSMANN, Patrick. La Convention européenne des droits de l'Homme met-elle une obligation de transparence à la charge des Etats ? In DROIN, Nathalie, FOREY, Elsa, CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE. *op.cit.* p.168.

Conseil constitutionnel en rattachant ce droit à l'article 2 de la DDHC¹⁰⁷⁶. Le juge, lorsqu'il examine la conformité des mécanismes de déclaration au droit en vigueur, notamment au respect du droit à la vie, met en balance la mise en cause de ce droit avec l'intérêt général pouvant émaner d'un système déclaratif pesant sur les élus. Par exemple, le Tribunal fédéral suisse, dans une décision ATF 124 I 176¹⁰⁷⁷, a estimé que, pour élus cantonaux sur lesquels pèsent une publicité de leurs éléments fiscaux, l'atteinte au droit au respect de la vie privée était justifiée par le bénéfice de la transparence fiscale prévue par certaines législations cantonales. En France, le raisonnement du Conseil constitutionnel, portant sur la balance entre le respect de la vie privée des parlementaires et les obligations déclaratives, est particulièrement illustré au sein des décisions n°2013-675 DC du 9 octobre 2013 et n°2017-753 DC du 8 septembre 2017 portant respectivement sur le contrôle de constitutionnalité de la loi organique relative à la transparence de la vie publique et de la loi organique pour la confiance dans la vie politique. Au sein de sa décision de 2017, au considérant 24, le Conseil rappelle que le système déclaratif mis en place « *a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité (...), de prévenir les conflits d'intérêts et de lutter contre ceux-ci* » ce qui constitue ainsi un intérêt général. Il rappelle également dans sa décision de 2013, au considérant 26, que « *le dépôt de déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de déclarations de situation patrimoniale contenant des données à caractère personnel relevant de la vie privée, ainsi que la publicité dont peuvent faire l'objet de telles déclarations, portent atteinte au respect de la vie privée ; que, pour être conformes à la Constitution, ces atteintes doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* ». Le Conseil met ainsi en balance le système déclaratif et l'atteinte portée à la vie privée des élus. Le Conseil raisonne en trois temps au regard des passages de décision précitée. Tout d'abord, le système déclaratif présente un intérêt général dans la mesure où il permet de lutter contre les conflits d'intérêts et oeuvre au bon fonctionnement de la démocratie représentative en contribuant notamment à rétablir la confiance entre les élus et les citoyens. Ensuite, le système déclaratif, notamment de

¹⁰⁷⁶ MAZEAUD, Vincent. La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée [en ligne]. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, vol.48, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.7. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

¹⁰⁷⁷ BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.255.

par les éléments qu'il contient et la publicité qui y est attachée, porte atteinte au respect du droit à la vie privée découlant de l'article 2 de la DDHC. Enfin, l'atteinte à ce droit est autorisée, car il existe un but d'intérêt général, cependant un cadre doit être défini afin que cette atteinte ne soit pas disproportionnée. Le cadre posé par le Conseil en 2013 limite la publicité ainsi que certains éléments contenus dans les déclarations. En vertu du respect de la vie privée, le Conseil censure la mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités, des activités professionnelles exercées par les parents et les enfants du parlementaire. Ce raisonnement met en exergue la dualité précitée qu'il existe chez l'élu entre sa fonction parlementaire et sa qualité de citoyen ordinaire.

2) Un contrôle des relations des parlementaires avec certains organes extérieurs

366. Le contrôle de la représentation d'intérêts au sein des chambres parlementaires est concrétisé par des obligations pesant sur ces représentants. Il existe notamment des codes de conduite des représentants d'intérêts ou encore des registres de transparence. Les obligations pesant sur les parlementaires dans leurs relations avec les représentants d'intérêts sont moins développées que celles précitées.

En Suisse, la mise en exergue des liens des parlementaires avec les lobbies est contenue dans un cadre plus général, celui de l'obligation de signaler les intérêts consacrés à l'article 11 de la LParl. Cet article précise plus particulièrement que les parlementaires doivent déclarer « *les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers* ».

En France, l'encadrement de la relation entre les parlementaires et les représentants d'intérêts repose sur deux mécanismes. Tout d'abord, en vertu de l'article 8 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958, les parlementaires doivent informer le bureau de leur assemblée des activités exercées par leurs collaborateurs au sein de structures de représentation d'intérêts. De plus, les parlementaires prenant attache avec les représentants d'intérêts en méconnaissance des prescriptions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, peuvent être contactés par le déontologue, de manière confidentielle, afin que ce dernier leur transmette ses recommandations.

In fine, au sein PE, l'encadrement des relations entre eurodéputés et lobbies est également assuré par deux processus. Dans un premier temps, une obligation est formulée à l'égard des rapporteurs, rapporteurs fictifs et présidents de commission, qui doivent publier en ligne, dans le cadre de l'élaboration de chaque rapport, la liste des réunions des représentants d'intérêts intervenus dans le processus d'élaboration du rapport¹⁰⁷⁸. Dans un second temps, l'article 11 alinéas 2 et 3 du RIPE exprime deux recommandations à l'égard des parlementaires. Ces derniers ne devraient prendre attache seulement avec des représentants d'intérêts qui sont « *officiellement inscrits dans le registre de transparence établi par l'accord entre le Parlement européen et la Commission européenne* ». De plus, les députés européens devraient rendre publiques les réunions qu'ils tiennent avec des représentants d'intérêts.

Il est aisé de constater que les relations entre les parlementaires et les représentants d'intérêts reposent en grande partie sur des recommandations et incitations à l'égard des parlementaires.

3) Un nécessaire contrôle de l'utilisation des moyens matériels accordés aux parlementaires

367. « *C'est à l'aune de la qualité du contrôle qu'on peut en définitive mesurer la pertinence des mécanismes de financement des frais de mandat des parlementaires. Il convient de trouver un équilibre entre deux écueils, également source de suspicion à l'égard des élus : un excès de bureaucratie tatillonne et coûteuse et un laxisme porteur d'un risque d'enrichissement sans cause*¹⁰⁷⁹ ». Cette citation, extraite d'une étude portant sur les dispositions matérielles mises à la disposition des parlementaires en droit comparé, met en exergue deux points importants portant sur les moyens dont disposent les élus nationaux. Tout d'abord, afin d'être employés de manière correcte et non détournée de leur objectif initial de contribution au bon exercice du mandat, l'emploi des moyens matériels doit être soumis à un contrôle. Sans ce contrôle, les moyens, et notamment la prise en charge des frais de mandat, pourraient être utilisés à des fins personnelles et non dans un but d'intérêt général. Cependant,

¹⁰⁷⁸ Art.11 §3 RIPE.

¹⁰⁷⁹ TOULEMONDE, Gilles, BERGOUIGNOUS, Georges. Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE. *op.cit.*

les propos précités, accordent également une importance à l'effectivité du contrôle. En effet, ce dernier ne doit pas être trop étendu ni trop faible. Un contrôle trop important serait difficile à mettre en place, à maintenir de manière pérenne dans le temps, et risquerait de plus, de paralyser les parlementaires dans l'utilisation des ressources à leur disposition, notamment au regard de l'objectif de libre exercice du mandat parlementaire. Un défaut de contrôle, quant à lui, permettrait une survenance plus importante d'une mauvaise gestion des ressources matérielles. Un juste-milieu doit ainsi être trouvé afin que la garantie de bon emploi des ressources matérielles soit optimale.

368. Au sein des cas d'étude analysés, le système français est celui qui est le plus abouti en termes de contrôle de l'utilisation des moyens matériels. Deux points importants peuvent être mis en lumière : le contrôle des ressources liées aux frais de mandat, et les règles concernant l'emploi des collaborateurs parlementaires.

Le cadre du contrôle de l'utilisation des moyens destinés à la prise en charge des frais de mandat est posé par l'article 4 sexies de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹⁰⁸⁰ qui a été modifiée par la loi organique n°2017-1339 du 15 septembre 2017¹⁰⁸¹. Il est toutefois important de préciser que, des formes de contrôle ou d'encadrement étaient présentes au sein des chambres, avant l'entrée en vigueur des modifications de 2017. Par exemple, une décision du Bureau de l'AN du 18 février 2015 prévoyait que les députés devaient déclarer sur l'honneur que l'IRFM était utilisée de manière conforme aux principes prescrits par le Bureau¹⁰⁸². Des réflexions étaient également entreprises au Sénat durant l'année 2015 afin d'encadrer l'utilisation de l'IRFM, avec notamment la restitution du solde restant de l'IRFM, la définition de catégories de dépenses ou encore l'établissement d'un guide d'utilisation de

¹⁰⁸⁰ COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2017-2018 [en ligne]. Sénat, 09/2018, [consulté le 24/06/2022]. p.18. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Rapport_Activite_2017-2018.pdf.

¹⁰⁸¹ ROBLOT-Troizier, Agnès. Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire. *op.cit.* p.23.

¹⁰⁸² MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale. *op.cit.* p.21.

l'IRFM¹⁰⁸³. Désormais, une base commune est établie par l'article 4 sexies de l'ordonnance précitée, mentionnant que « *Le bureau de chaque assemblée détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances mentionnés au deuxième alinéa correspondent à des frais de mandat* ». Le contrôle des frais de mandat est établi selon un raisonnement tripartite. Dans un premier temps, une liste de dépenses autorisées est établie. Dans un second temps, des principes généraux sont déclarés. *In fine*, des modalités de contrôle des dépenses sont créées. La liste des dépenses éligibles est établie par deux arrêtés pris par les bureaux des chambres. L'arrêté n°2017-272, pris par le Bureau du Sénat le 7 décembre 2017¹⁰⁸⁴, consacre notamment les frais d'hébergement, les équipements informatiques et bureautiques, ou encore les obligations de représentation. L'arrêté de Questure n°2017-1202 apporte des précisions sur la nature des dépenses pouvant être engagées. Ces deux textes sont complétés par une circulaire, établie par les Questeurs, pour donner suite aux avis du comité de déontologie, et portant sur les frais de mandat des parlementaires¹⁰⁸⁵. Au sein de l'AN, un système similaire d'encadrement est présent. En effet, l'arrêté n°12/XV du 29 novembre 2017, relatif aux frais de mandat des députés¹⁰⁸⁶, précise que les locaux à usage de bureau, les fournitures, les frais de déplacement ou encore d'hébergement et de repas, sont éligibles aux dispositifs portant sur les frais de mandat. Il est intéressant de noter que les arrêtés précités excluent explicitement certains types de dépenses.

¹⁰⁸³ COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité du Comité de Déontologie Parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2014-2015 [en ligne]. Sénat, 10/2015, [consulté le 24/06/2022], p.10-12. Disponible sur : <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/RapportActivite2014-2015.pdf>.

¹⁰⁸⁴ COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2018-2019 [en ligne]. Sénat, 10/2019, [consulté le 24/06/2022], p.20. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Rapport_Activite_2018-2019.pdf.

¹⁰⁸⁵ SENAT, Frais de mandat des sénateurs, Circulaire de MM. les Questeurs établie après avis du Comité de déontologie parlementaire (DQ n° 2019-1212 du 17 décembre 2019 et DQ n° 2021-1065 du 2 décembre 2021) [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/Circulaire_Questeurs_Frais_de_mandat.pdf.

¹⁰⁸⁶ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale. *op.cit.* p.100.

Sont particulièrement visées les dépenses liées au financement des campagnes électorales¹⁰⁸⁷ ou encore les dépenses liées à une amende administrative ou pénale¹⁰⁸⁸. Les précisions apportées, sur les types de dépenses pouvant entrer dans le cadre des frais, sont englobées au sein d'un cadre plus large reposant sur l'expression d'objectifs et de principes généraux. Ces éléments généraux sont contenus au sein des arrêtés précités et sont similaires pour les deux chambres. L'encadrement et le contrôle de la prise en charge des frais de mandat ont pour objectif de préserver et rétablir le lien de confiance entre les élus et les citoyens. L'arrêté n°12/XV précise, notamment dans son préambule, que la définition par le Bureau du régime de prise en charge des frais de mandat « (...) a pour objectif, en listant les frais éligibles et en instaurant des mécanismes de justification et de contrôle de la dépense des députés, de participer à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus ». La définition, ainsi que le contrôle des frais de mandat, ont également pour objectif de garantir un élément institutionnel défini par l'exercice du mandat dans un but d'intérêt général. Afin de garantir ces deux objectifs des principes généraux ont été posés par les Bureaux des assemblées. Sont ainsi consacrés le lien direct entre la dépense et l'exercice du mandat avec une exclusion des dépenses personnelles, le caractère raisonnable de la dépense dans une optique de préservation et de bon emploi des deniers publics, ou encore l'absence d'enrichissement personnel. Le respect de ces principes, ainsi que des listes de dépenses prises en charge, est concrétisé par la mise en place de mécanismes de contrôle. Le contrôle des frais de mandat est majoritairement exercé par les organes déontologiques de l'AN et du Sénat¹⁰⁸⁹. L'article 16 du chapitre V relatif au contrôle des frais de mandat de l'arrêté n°2017-275 opère une dichotomie entre les biens et services directement pris en charge qui ne font l'objet d'aucun contrôle, et les dépenses engagées par les sénateurs, qui elles sont soumises à un contrôle du comité de déontologie. Une séparation entre différents types de frais est également consacrée par l'arrêté

¹⁰⁸⁷ Art.1er Arrêté n°12/XV ; Référentiel des frais de mandat éligibles au titre des articles 8 et 9 de l'arrêté n°2017-272.

¹⁰⁸⁸ Art.1er Arrêté n°12/XV ; Référentiel des frais de mandat éligibles au titre des articles 8 et 9 de l'arrêté n°2017-272.

¹⁰⁸⁹ KERLEO, Jean-François. Le contrôle des frais de mandat par les organes déontologiques des assemblées parlementaires [en ligne]. Constitutions, 2019, [consulté le 24/06/2022], p.119. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

n°12/XV¹⁰⁹⁰. Selon les dispositions de l'article 3 de l'arrêté précité, il est de la compétence des Questeurs de contrôler les frais directement pris en charge par l'AN ou remboursés au travers de justificatifs. Le contrôle dévolu au déontologue de l'AN est ainsi limité aux frais rentrants dans le champ de l'AFM. Les modalités du contrôle sont également consacrées par les bureaux des chambres et diffèrent au sein de ces dernières. A l'AN, la temporalité du contrôle est duale. En fin d'exercice annuel, le contrôle porte sur la totalité des comptes du député. Un contrôle, sur les dépenses inscrites par l' élu sur son AFM, peut également avoir lieu à tout moment en cours d'exercice. Les modalités du contrôle annuel font l'objet de précisions particulières. Le député doit être au moins contrôlé une fois lors de la législature, par la voie du tirage au sort. Les modalités du tirage au sort sont, quant à elles, précisées par l'arrêté du Bureau n°61/XV datant du 30 janvier 2019¹⁰⁹¹. Pour le contrôle annuel, le tirage au sort s'appuie sur la liste des députés occupant toujours leur mandat au 31 décembre de l'année contrôlée. Les modalités du contrôle annuel ont varié entre 2018 et 2022 : « *Sont tirés au sort : – en 2019, un quart des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2018, – en 2020, un tiers des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2019, – en 2021, la moitié des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2020. En 2022, tous les députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2021 font l'objet d'un contrôle*¹⁰⁹² ». Les députés qui ont déjà étaient soumis au contrôle annuel au sein de la même législature ne peuvent être tirés au sort. Pour le contrôle se déroulant en cours d'exercice, le tirage au sort porte sur la liste des députés occupant leur mandat au 1er janvier de l'année. Au cours des années 2019 jusqu'à 2022, 50 élus doivent être tirés au sort. Dans le cadre de ce contrôle, les députés ont des devoirs, mais également des droits. Les députés doivent tout d'abord inscrire leurs dépenses au sein d'un plan de classement normalisé, comprenant notamment l'ensemble des justificatifs de dépense. Ils ont cependant le droit d'effectuer 150 euros de dépenses par semaine imputables sur l'AFM sans justificatifs. Les élus ont également l'obligation de transmettre au déontologue les relevés du compte sur lequel est versé l'AFM, dans un délai d'un mois courant dès la fin de l'année civile. *In fine*, le député doit transmettre, sans délai, au

¹⁰⁹⁰ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.102.

¹⁰⁹¹ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire. op.cit.* p.102.

¹⁰⁹² Art.2 Arrêté du Bureau n°61/XV.

déontologue, les pièces et justificatifs que ce dernier lui demande dans le cadre du contrôle des frais de mandat. Il est important de préciser que depuis le 30 juillet 2020, la compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) apporte son aide au déontologue dans le cadre d'une convention¹⁰⁹³. Au sein de cette procédure de contrôle, le député possède également des droits. L'élu peut notamment être assisté par un expert-comptable afin de procéder à la tenue et à la vérification des comptes. Le député a également le droit à la confidentialité lorsqu'il fait l'objet de la procédure de contrôle. En effet, l'arrêté n°61/XV en son article 3 précise que « *La divulgation de tout élément issu de ces contrôles, sauf par le député lui-même, fera l'objet d'une enquête interne à l'Assemblée et le cas échéant de sanctions* ». En cas de non-respect des prescriptions définies par la procédure de contrôle, le député doit rembourser les sommes mises en cause par la décision du déontologue. Il est possible pour le député de contester la décision de l'organe déontologique auprès du Bureau. En cas de manquement aux règles du code de déontologie, le déontologue peut saisir le Bureau de l'AN afin que soit mises en oeuvre les dispositions de l'article 80-4 du RAN. Au Sénat, une distinction similaire entre frais directement pris en charge et les dépenses engagées par les sénateurs, est présente. Les premiers ne font pas l'objet d'un contrôle alors que les seconds sont soumis à l'examen du comité de déontologie. L'arrêté n°2017-272 précise les modalités du contrôle. Il emploie tout d'abord une formule floue en mentionnant que « *Ces opérations sont définies et conduites par le Comité de déontologie qui établit un programme avant le 15 mars qui suit l'exercice clos* ». Il est important de préciser, de prime abord, que l'initiative du contrôle peut également provenir du Président du Sénat, qui a la possibilité de saisir, de sa propre initiative ou après consultation des Questeurs, le comité de déontologie afin d'obtenir des indications quant aux frais de mandat d'un sénateur¹⁰⁹⁴. Le contrôle du comité porte sur la « *pertinence des justificatifs* » mais également sur le respect des principes généraux précités. L'arrêté mentionne explicitement en son article 18 que le comité peut, dans le cadre de sa mission de contrôle, être aidé par « *une expertise extérieure* ». Depuis le 6 juin 2018, une convention tripartite entre le Sénat, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEP) et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), est

¹⁰⁹³ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire. *op.cit.* p.103.

¹⁰⁹⁴ Art.20 Arrêté du Bureau du Sénat n°2017-272.

effective¹⁰⁹⁵. La CNCC « assiste le Comité de déontologie dans l'élaboration d'une politique de contrôle pertinente des frais de mandat des Sénateurs¹⁰⁹⁶ ». Pour cela, un référentiel de contrôle des frais de mandat des sénateurs a été adopté, par la décision n° CDP/2018-4 du 16 octobre 2018 du Comité de déontologie parlementaire. Le comité est également assisté d'experts-comptables pour la réalisation des missions de contrôle¹⁰⁹⁷. Lorsque, le comité constate qu'un ou plusieurs sénateurs n'ont pas respecté les prescriptions de l'arrêté, ce dernier établit une liste qui est transmise au Président puis aux Questeurs. Précédemment, à cette transmission, le sénateur peut être entendu ou transmettre des observations écrites dans le cadre d'une procédure contradictoire. *In fine*, le sénateur qui n'a respecté les prescriptions de la prise en charge des frais de mandat, peut être soumis à des sanctions disciplinaires par le Bureau saisi par le Président, en vertu de l'article 99 ter du RIS. Comme au sein de l'AN, la procédure de contrôle est encadrée par le principe de confidentialité.

Les contrôles et restrictions ne portent pas seulement sur la prise en charge des frais de mandat. En effet, des prescriptions encadrent le recrutement des collaborateurs parlementaires. La loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 a introduit, au sein de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de fortes restrictions quant à l'emploi de collaborateurs ayant un lien personnel avec le parlementaire¹⁰⁹⁸. L'article 8 quater de l'ordonnance interdit au parlementaire de recruter en tant que collaborateur « 1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; 2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ; 3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ». Le non-respect de cette interdiction entraîne plusieurs conséquences pour le parlementaire. Tout d'abord, le contrat de collaboration est rompu de plein droit. L' élu doit également restituer les sommes versées pour l'exécution du contrat en fonction des modalités

¹⁰⁹⁵ Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2017-2018. *op.cit.* p.18.

¹⁰⁹⁶ SENAT, Référentiel de contrôle des frais de mandat des sénateurs [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/regime/Referentiel_de_controle_fevrier_2022.pdf.

¹⁰⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁹⁸ CARON, Mathieu. Quels progrès en matière de statut des collaborateurs parlementaires français ?. *op.cit.* p.159.

fixées par le Bureau de sa chambre. Le parlementaire peut également encourir une peine de trois ans de prison et de 45 000 euros d'amende. Des contraintes pèsent également sur le parlementaire s'il emploie comme collaborateur son frère, sa soeur, ses neveux et nièces, son ancien conjoint ou encore une personne ayant un lien familial avec un autre parlementaire. Dans l'hypothèse d'un tel emploi, il revient au parlementaire d'informer sans délai le bureau et l'organe déontologique de son assemblée. En cas de lien familial du collaborateur avec un autre parlementaire, le collaborateur doit en informer le parlementaire qui l'emploi, ainsi que le Bureau et l'organe déontologique de la chambre au sein de laquelle il exerce.

369. Au sein des cas d'étude suisse et du PE, aucune procédure de contrôle n'est mise en place.

Au sein du système de l'UE, aucun contrôle des dépenses imputables à l'indemnité de frais généraux n'est consacré par la décision du Bureau du PE portant mesures d'application du statut des députés européens. Comme dans le cas d'étude français, des listes limitatives de dépenses prises en charge sont établies. De plus, certaines dépenses, par leur mode de prise en charge sont contrôlées, notamment par la transmission aux services du PE de justificatifs¹⁰⁹⁹.

En Suisse, la situation est similaire, car aucune forme de contrôle n'est présente pour les frais de mandat des parlementaires fédéraux. Certaines dépenses sont directement prises en charge avec des montants clairement définis tels que pour les repas, hébergement ou encore voyage. Toutefois, l'utilisation de l'indemnité prévue à l'article 3a de la LMAP n'est pas encadrée. L'emploi des collaborateurs parlementaires est uniquement encadré au PE. En effet, en vertu de la décision du Bureau du PE portant mesures d'application du statut des députés européens, en son article 43 alinéa d), précise que ne peuvent être remboursées les sommes servant « *à financer les contrats permettant l'emploi ou l'utilisation des services des conjoints des députés ou de leurs partenaires stables non matrimoniaux tels que définis à l'article 58, paragraphe 2, ou de leurs parents, enfants, frères et sœurs* ».

¹⁰⁹⁹ Voir notamment Art.11 ; Art.13 ; Art.14 de la décision du Bureau du PE.

C) Un renforcement de la lutte contre les conflits d'intérêts au travers de la pratique du déport

370. Afin de lutter contre les conflits d'intérêts dans l'exercice des missions parlementaires, des mécanismes permettant au parlementaire de ne pas prendre part à certains travaux, en raison de certains liens que ce dernier pourrait avoir avec l'objet débattu, pourraient être mis en place. Un procédé de déport des parlementaires permettrait ainsi à ces derniers d'éviter un ou plusieurs conflits d'intérêts lors de la réalisation des missions parlementaires. Le mécanisme du déport peut se décomposer en deux types de procédés. Tout d'abord, il peut prendre la forme d'une abstention au sein de laquelle le parlementaire décide volontairement de ne pas prendre part à certains travaux de son assemblée. De plus, l'abstention peut également prendre une forme obligatoire, et obliger ainsi l' élu à s'abstenir de participer à certains travaux lorsqu'il présente certains liens d'intérêts avec les travaux en cours.

371. Les trois cas d'étude analysés présentent des similarités dans la consécration de mécanismes permettant de lutter contre les conflits d'intérêts durant les travaux des chambres. Tout d'abord, il est aisé de constater que des principes juridiques communs sont consacrés dans les textes juridiques des cas d'étude. Dans un premier temps, l'interdiction du mandat impératif est le socle commun des dispositions de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts. Il est également mentionné un devoir général pour les parlementaires de prendre les dispositions nécessaires afin de ne pas se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. En effet, l'article 3 du code de conduite des députés au PE précise en son article 3 alinéa 2 que « *Tout député qui constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts prend immédiatement les mesures nécessaires pour y remédier* ». En France, ce principe est consacré par l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 qui précise que « *chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* ». L'article 80-1 du RAN reprend cette injonction et mentionne que « *Les députés veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflits d'intérêts dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver (...)* ».

Afin de pouvoir remplir cet objectif, des dispositions ont été adoptées. Une phase déclarative est présente au sein des chambres des trois cas d'étude. Lors des travaux parlementaires, si l'élu est dans une situation de conflits d'intérêts, alors ce dernier doit déclarer ses intérêts. L'article 11a de la LParl consacre cette obligation de la manière suivante : « *Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission* ». L'article 3 alinéa 3 du code de conduite des eurodéputés pose également une obligation similaire. Le parlementaire, avant de prendre la parole ou de voter durant une séance plénière ou devant les organes du PE, ou lorsqu'il occupe une qualité particulière, telle que celle de rapporteur, doit déclarer « *tout conflit d'intérêts réel ou potentiel* », lorsque ces intérêts ne sont pas contenus au sein de la déclaration obligatoire. Ces déclarations *ad hoc* peuvent prendre une forme orale ou écrite. *In fine*, le RAN adopte une position identique en mentionnant qu'« (...) *un député qui estime devoir faire connaître un intérêt privé effectue une déclaration écrite ou orale de cet intérêt* »¹¹⁰⁰. Cette phase déclarative peut être considérée comme une étape préalable à une solution plus franche, qui est celle du déport. L'abstention volontaire du parlementaire français à la participation à certains travaux, a été introduite par la loi organique de 2017, qui a modifié l'article 4 quater de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Ce processus d'abstention volontaire est repris par le RAN et le guide déontologique du sénateur. Ces textes précisent que le parlementaire peut s'abstenir de participer à certains travaux, en raison d'un conflit d'intérêt qu'il perçoit le concernant, et que cette abstention doit faire l'objet d'une déclaration dans un registre public, tenu par les bureaux des chambres. Au sein du système suisse, le processus est différent car l'abstention du parlementaire est obligatoire et concerne un domaine limité. L'article 11a de la LParl consacre un mécanisme de récusation obligatoire du parlementaire fédéral, qui a l'obligation de s'abstenir de participer à la haute surveillance, s'il possède « *un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération ou que leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons* ». L'article précise, toutefois,

¹¹⁰⁰ Cette prescription est aussi reprise par l'article 5 du code de déontologie des députés : « *Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* ».

que les intérêts politiques ne rentrent pas dans le cadre de la récusation. Si le cas de récusation fait l'objet d'un litige, alors la commission à laquelle appartient le parlementaire statue.

D) Des dispositifs déontologiques non-centrés exclusivement sur les conflits d'intérêts

372. Il est aisé de constater que la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts sont au coeur de la déontologie parlementaire. Cet objectif est notamment traduit par des systèmes déclaratifs assortis de sanctions de différentes natures en cas de non-respect de ces derniers. En complément de ces mécanismes, d'autres dispositifs visent à ce que le mandat soit exercé dans un but d'intérêt général et non pour défendre des intérêts privés. Par exemple, au sein du cas d'étude français, l'article LO150 du code électoral précise qu' « *Il est interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale* ». Cette obligation est également reprise au sein des règlements intérieurs des chambres¹¹⁰¹, complété par exemple par des précisions sur l'intérêt général¹¹⁰², l'indépendance¹¹⁰³, l'objectivité¹¹⁰⁴ ou encore la responsabilité¹¹⁰⁵.

373. Toutefois, les dispositions déontologiques visant les parlementaires ne sont pas exclusivement centrées sur les conflits d'intérêts. D'autres dispositions, bien qu'elles soient peu nombreuses, portent sur des thèmes pouvant être assez variés. Ces prescriptions peuvent par exemple concerner les tenues vestimentaires portées par les parlementaires¹¹⁰⁶, le respect du principe de laïcité en France¹¹⁰⁷, ou encore la lutte contre le harcèlement moral et sexuel¹¹⁰⁸.

¹¹⁰¹ Art.79 RAN ; Art.99 ter RIS.

¹¹⁰² Art.1er code de déontologie des députés ; Art.XXbis Instruction général du Bureau du Sénat.

¹¹⁰³ Art.2 code de déontologie des députés ; Guide déontologique du sénateur p.16.

¹¹⁰⁴ Art.3 code de déontologie des députés.

¹¹⁰⁵ Art.4 code de déontologie des députés ; Guide déontologique du sénateur p.58.

¹¹⁰⁶ Art.9 Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale ; Art.39 RCN; Art.33 RCE.

¹¹⁰⁷ Art.XXbis Instruction général du Bureau du Sénat.

¹¹⁰⁸ Art.80-6 RAN ; Art.102 ter RIS ; Art.10 §6 RIPE.

E) Des sanctions prononçables en cas de non-respect des obligations déontologiques

374. Les sanctions pouvant toucher les parlementaires, lorsqu'ils ne respectent pas les dispositions déontologiques prévues par différentes dispositions, sont de deux natures. Il existe ainsi des sanctions disciplinaires internes et des sanctions d'ordre pénal.

375. Les sanctions disciplinaires sont consacrées par les règlements intérieurs des chambres¹¹⁰⁹.

La procédure applicable en cas de violation par un député européen du code de conduite est détaillée à l'article 8 du code annexé au RIPE. Lorsqu'un député viole les dispositions du code de conduite, le Président du PE saisit le comité consultatif. Après instruction de la demande, accompagnée d'une possible audition du député visé, le comité émet une recommandation au Président. Le Président adopte ensuite une décision de sanction s'il estime que la violation est avérée, après avoir recolté les observations écrites du parlementaire. La décision de sanction est communiquée au député. Les sanctions pouvant être adoptées par le Président sont ancrées dans le cadre de l'article 176 RIPE alinéa 4 à 6. Les voies de recours internes de l'article 177 sont applicables à cette procédure. Ce versant disciplinaire est complété par une possible prise de décision concernant les fonctions occupées par le député au sein du Parlement. Lorsque le député ne fournit pas de déclaration d'intérêts ou que cette dernière est incomplète, le Président du PE peut lui demander de rectifier sa déclaration dans un délai de dix jours¹¹¹⁰. Si le député n'a pas déclaré ses intérêts ou qu'il ne s'est pas conformé à la demande du Président, alors l' élu « *ne peut être élu à des fonctions au sein du Parlement ou d'un de ses organes, être désigné comme rapporteur ou participer à une délégation officielle ou à des négociations interinstitutionnelles*¹¹¹¹ ».

Dans une optique similaire, des sanctions disciplinaires sont également prévues par les règlements intérieurs des chambres françaises en cas de violation des prescriptions

¹¹⁰⁹ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *Droit parlementaire. op.cit.* p.168.

¹¹¹⁰ Art.5 Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts.

¹¹¹¹ Art.4 §4 Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts.

déontologiques. En vertu de l'article 70 alinéa 8 du RAN, le manquement aux règles déontologiques consacrées par le code de déontologie des députés est sanctionné de manière disciplinaire. L'article 99 ter du RIS prévoit, quant à lui, que la censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont applicables aux sénateurs qui n'ont pas respecté leurs obligations déontologiques.

Il est important de préciser que le cas d'étude suisse est une exception par rapport à la France et au PE. En effet, aucune sanction disciplinaire pour non-respect des obligations déclaratives n'est mentionnée par la LParl ou les règlements intérieurs des chambres fédérales.

376. Des sanctions de type juridictionnel peuvent également être prononcées.

En France, l'inéligibilité du parlementaire peut être déclarée par le Conseil constitutionnel, si l'élu n'a pas déposé, auprès de la HATVP, une des déclarations consacrées par l'article LO 135-1 du code électoral¹¹¹², ou lorsque ce dernier n'a pas opéré la mise en conformité de son attestation fiscale¹¹¹³. Au sein de ces deux procédures, il est de la compétence du Bureau de la chambre à laquelle appartient le parlementaire, de saisir le Conseil constitutionnel. Dans le cadre des manquements portant sur l'attestation fiscale, l'inéligibilité ne peut avoir une durée supérieure à trois ans. En complément du prononcé des inéligibilités en France, des sanctions pénales sont consacrées au sein des cas d'étude. La France est le seul cas d'étude qui consacre des peines pénales directement rattachées aux manquements à la déontologie et au système déclaratif visant les parlementaires¹¹¹⁴. Ces sanctions pénales ont été introduites dans le code électoral par la loi organique de 2013¹¹¹⁵. L'article LO 135-1 du code électoral précise en effet que « *Le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des*

¹¹¹² Art.LO136-2 code électoral.

¹¹¹³ Art.LO136-2 code électoral.

¹¹¹⁴ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.159.

¹¹¹⁵ *Ibidem.* p.160.

droits civiques selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code ». En complément de ces infractions spécifiques portant sur le système déclaratif, les cas d'étude consacrent des sanctions pénales portant plus largement sur les conflits d'intérêts, et non-limitées au secteur parlementaire. Il est intéressant de relever qu'en France, les dispositions du code pénal consacrant les délits rattachés aux actions liées à des conflits d'intérêts, mentionnent explicitement les personnes ayant occupé des fonctions publiques et plus précisément des mandats politiques¹¹¹⁶. Il est possible de citer par exemple les délits de favoritisme¹¹¹⁷, de prise illégale d'intérêts¹¹¹⁸ ou encore de corruption¹¹¹⁹. L'arsenal pénal français a été complété par l'instauration, par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, d'une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité visant notamment les délits liés à la probité publique et à la corruption¹¹²⁰, à l'article 136-26-2 du code pénal.

Les dispositions du code pénal suisse sont largement plus limitées que celles du cas d'étude français. En effet, seul un délit de corruption, pouvant prendre plusieurs formes, est consacré aux articles 322ter à 322decies du code¹¹²¹. Ces dispositions ne mentionnent pas directement les parlementaires fédéraux, mais seulement la qualité de fonctionnaire. Toutefois, implicitement, les personnes exerçant l'un des trois pouvoirs de l'Etat, sont également inclus dans le périmètre du délit de corruption¹¹²².

Au niveau de l'Union européenne, le système pénal a été renforcé par la création du parquet européen, par le règlement 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017¹¹²³. L'article 4

¹¹¹⁶ *Ibidem*. p.164 et s.

¹¹¹⁷ Art.432-14 Code pénal.

¹¹¹⁸ Art.432-12 §1 Code pénal.

¹¹¹⁹ Art.433-1 §2 Code pénal.

¹¹²⁰ GOUTAL, Yvon. La peine complémentaire d'inéligibilité issue de la loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique [en ligne]. *AJ Collectivités territoriales*, 2017, [consulté le 24/06/2022], p.606. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

¹¹²¹ BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.256.

¹¹²² CORBOZ, Bernard. *Les infractions en droit suisse volume II*. Berne : 2010, Stämpfli Editions. p.698, cité In BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. *loc.cit.*

¹¹²³ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. Union européenne. *op.cit.* p.276.

du règlement précise que « *Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (...)* ».

F) Les organes en charge du contrôle de la déontologie parlementaire

377. Le contrôle du respect des obligations déontologiques est assuré par un large panel d'organes. Ces organes peuvent être internes aux chambres **(1)** ou externes à ces dernières **(2)**.

1) Les organes internes aux chambres parlementaires

378. Les organes internes aux chambres des cas étudiés peuvent être classés en deux catégories. Il existe tout d'abord un organe interne individuel composé d'une personnalité extérieure à l'AN **(a)**, et deux organes collectifs composés de parlementaires au Sénat et au PE **(b)**.

a) L'organe composé d'une personnalité extérieure : Le déontologue de l'Assemblée nationale

379. La création de l'organe déontologique de l'AN, portant la dénomination de déontologue, est le résultat d'une réflexion interne de la chambre. En réalité, la réflexion interne a été impulsée par les velléités du pouvoir exécutif portant sur la déontologie de la vie publique. Le Premier ministre de l'époque, François Fillon, avait adressé, au Président de l'AN, le 8 septembre 2010, un courrier mentionnant qu'une commission de réflexion, la commission Sauvé précitée, allait être formée afin de traiter les problématiques déontologiques relatives aux personnels publics¹¹²⁴. Toutefois, cette commission ne traiterait pas des interrogations liées à la déontologie parlementaire, ainsi le Premier ministre a invité

¹¹²⁴ LENOIR, Noëlle. Rapport public annuel remis par Noëlle Lenoir, Déontologue de l'Assemblée nationale, au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale [en ligne]. Assemblée nationale, 20/11/2013, [consulté le 24/06/2022], p.26. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf>.

les chambres parlementaires à s'auto-saisir de ces problématiques¹¹²⁵. Cette invitation du Premier ministre Fillon a conduit à l'élaboration d'un groupe de travail au sein de l'AN portant sur la résolution des conflits d'intérêts et l'élaboration de règles déontologiques¹¹²⁶. Le processus de réflexion interne de la chambre s'est conclu et concrétisé par l'adoption, par le Bureau, d'une décision du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés. Les articles 1 et 2 de cette décision créent la fonction de « *déontologue de l'Assemblée nationale* » ainsi que les modalités d'exercice de ses fonctions. Le déontologue avait pour principale fonction « *d'assurer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie des députés* ». Le déontologue de l'AN est une personnalité indépendante. Ce dernier était nommé, sur proposition du Président de l'AN avec l'approbation d'au minimum un président de groupe d'opposition, par les trois cinquièmes des députés siégeant dans le Bureau de la chambre. Son mandat n'est pas renouvelable et possède une durée équivalente à celle de la législature. Le déontologue ne peut être révoqué sauf cas particulier d'incapacité ou manquements à ses obligations. L'article 3 de la décision précitée confère trois types de missions au déontologue afin que ce dernier ait la capacité de faire respecter les prescriptions du code de déontologie. Premièrement, le déontologue avait la charge de recevoir les déclarations d'intérêts, de voyages, de dons et avantages mentionnées à l'article 4 de la décision du Bureau. Cette mission relative aux déclarations était accompagnée d'un contrôle de la part du déontologue, qui en vertu de l'article 5, devait signaler au Bureau tout manquement aux obligations déontologiques. Dans un deuxième temps, le déontologue possédait une fonction de conseil. En effet, les parlementaires éprouvant un doute sur le respect des règles déontologiques, pouvaient consulter le déontologue de manière confidentielle. *In fine*, le déontologue était également considéré comme une force de proposition quant à la modification et l'évolution des règles déontologiques, au travers de la remise annuelle d'un rapport public au Président et au Bureau. Ces missions, consacrées par la décision du 6 avril 2011, ont pu être complétées par des missions confiées par le Bureau de la chambre, portant notamment sur la vigilance à l'égard de certains points particuliers tels que l'utilisation des indemnités de frais de mandat, ou encore l'emploi des collaborateurs

¹¹²⁵ *loc.cit.*

¹¹²⁶ *loc.cit.*

parlementaires¹¹²⁷. Ces missions étaient cependant accompagnées d'une obligation de respect du secret professionnel pour le déontologue.

380. Cette première étape, résultant des réflexions internes de l'AN, a été renforcée par la consécration des institutions déontologiques des chambres parlementaires, au sein de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique¹¹²⁸. L'article 3 de la loi du 11 octobre 2013 a créé un article 4 quater dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, mentionnant que « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ». Cet article met en exergue deux points intéressants. Tout d'abord, il accorde désormais une consécration législative au déontologue ce qui contribue à renforcer sa légitimité ainsi que sa visibilité. De plus, cet article conduit tout de même à relativiser le rôle du déontologue, en précisant que le Bureau de la chambre est le principal organe décisionnaire en matière de déontologie. La loi du 11 octobre 2013, en son article 11, soumet également les membres des organes déontologiques des chambres parlementaires, et notamment le déontologue car les membres du comité déontologique du Sénat y sont déjà soumis, à la remise à la HATVP d'une déclaration patrimoniale ainsi que d'une déclaration d'intérêts. Bien que la loi consacre les entités déontologiques des chambres, les règlements des assemblées comportent plusieurs dispositions, précisant la nature et les missions des organes déontologiques. L'article 80-2 du RAN actuel consacre les mêmes modalités de nomination ainsi qu'un principe d'indépendance similaire à ceux posés par la décision du 6 avril 2011. Les missions déléguées au déontologue sont également similaires à celles qu'il possédait initialement. En vertu des articles 80-1, 80-1-2 et 80-3, le déontologue possède des missions de contrôle des déclarations de don, voyage ou autres événements, de consultation et conseil, et de proposition de modification et d'évolution des règles

¹¹²⁷ *Ibidem*. p.53 et s.

¹¹²⁸ MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale par Ferdinand Mélin-Soucramani, Déontologue de l'Assemblée nationale, en application de l'article 80-3 du Règlement, 17/06/2015, [consulté le 24/06/2022], p.18. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/deontologue_rapport_2015.pdf.

déontologiques. Le déontologue doit également remettre au Président ainsi qu'au Bureau un rapport annuel public. Les missions accordées aux entités déontologiques des chambres ont connu un nouvel apport, avec la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. L'article 20 de cette loi a modifié l'article 4 sexies de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Ce dernier mentionne désormais que « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles* ». Les modalités de cette mission sont précisées par l'article 80-3 alinéa 2 du RAN. En vertu de ce dernier, le déontologue produit un avis sur le régime de prise en charge des frais de mandat et des frais entrant dans le cadre de cette prise en charge, et contrôle également le bien-fondé des dépenses. La loi de 2017 a également instauré un rôle de contrôle, par l'organe déontologique des chambres, des emplois dits familiaux concernant les collaborateurs parlementaires, au travers de l'article 8 quater de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées. Cette évolution de la législation portant sur les instances déontologiques des chambres traduit une volonté de renforcer la déontologie parlementaire et le rôle des organes chargés de la déontologie. La lecture des rapports successifs des déontologues de l'AN produits chaque année permet de ressentir l'accroissement de l'activité de cette institution. Les rapports produits permettent également de poser une analyse chiffrée de cette activité soutenue. Le rapport d'activité du déontologue, pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2021¹¹²⁹, mentionne que l'organe déontologique a été consulté 642 fois par des députés¹¹³⁰, collaborateurs parlementaires ou personnels de la chambre, a mené 114 entretiens individuels, a reçu 65 déclarations obligatoires au titre de dons, voyages, cadeaux etc...et a contrôlé 218 députés dans le cadre des prescriptions concernant les frais de mandat.

381. Au regard des éléments précités, il est possible d'affirmer que le rôle du déontologue de l'AN s'est progressivement affirmé. Il est de plus intéressant de noter que, les députés optent de plus en plus pour des démarches de consultation de l'organe déontologique,

¹¹²⁹ PALLEZ, Christophe. La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport public annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 21 février 2022, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, [consulté le 24/06/2022], p.5. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/461733/4505310/version/1/file/Rapport+2021_VD.pdf.

¹¹³⁰ 55% des députés ont sollicité l'avis du déontologue au moins une fois.

traduisant une volonté de prévenir les conflits d'intérêts, et ainsi l'affirmation d'une « *culture déontologique*¹¹³¹ » à l'AN. La construction de cet organe déontologique comporte plusieurs points positifs. Tout d'abord, le mode de nomination du déontologue permet de lui attribuer un caractère objectif¹¹³². L'instance déontologique de l'AN est indépendante et n'est pas composée de députés, ce qui limite en grande partie l'autorégulation en matière déontologique, bien que le Bureau possède un pouvoir incontournable en la matière. Il est curieux de constater que, bien que le déontologue soit un organe interne de la chambre, ce dernier possède tout de même en théorie un caractère objectif. La création d'un organe n'étant pas inclus au sein d'un organe préexistant de la chambre ou au sein d'un service de l'assemblée, permet de considérer la déontologie comme une matière à part entière, qui a besoin de son propre organe et ressources afin de se développer.

b) Les organes composés de parlementaires : les exemples du Sénat et du Parlement européen

382. Le Sénat ainsi que le PE ont opté pour un choix différent de celui de l'AN dans la composition de leur organe déontologique. La différence porte tout d'abord sur la consécration d'un organe collégial composé de plusieurs membres. La composition du comité de déontologie reflète la composition politique du Sénat, car un sénateur par groupe politique est présent dans l'organe¹¹³³. Le comité consultatif sur la conduite des députés européens, quant à lui, est composé de cinq membres. Ces derniers sont désignés parmi les membres de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des affaires juridiques. Ils sont désignés en fonction de leur expérience, tout en respectant un équilibre politique représentant les groupes du PE au sein du comité.

383. Au sein du cas d'étude français, le comité de déontologie du Sénat évolue dans le même cadre normatif que le déontologue de l'AN. En effet, le comité consultatif a d'abord été

¹¹³¹ BUGÉ, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement. *op.cit.* p.109.

¹¹³² *Ibidem.* p.116.

¹¹³³ Art.91 sexies §2 RIS.

instauré de manière interne par la chambre haute¹¹³⁴. Les lois de 2013 et 2017, portant sur la moralisation de la vie publique, ont consacré et accentué les missions des organes déontologiques internes des assemblées françaises. Ces dispositions législatives sont complétées par les prescriptions du RIS. En vertu de ce dernier, « *Le comité de déontologie parlementaire assiste le Bureau et le Président du Sénat dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que sur toute question déontologique concernant l'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat*¹¹³⁵ ». Cet article permet de démontrer que le Président ainsi que le Bureau du Sénat exercent les prérogatives principales en termes de déontologie, et que le comité consultatif est un appui pour ces derniers, en cas de problématiques déontologiques. Le comité de déontologie du Sénat peut être sollicité par le Président ou le Bureau dans deux hypothèses. Tout d'abord, pour un avis portant sur une question générale, et lorsqu'une problématique déontologique, telle qu'un conflit d'intérêt, survient dans le déroulement du mandat d'un sénateur. Le Président et le Bureau peuvent également transmettre au comité les déclarations portant sur les intérêts, activités, invitations, dons, cadeaux, *etc.*... aux fins de vérifications. Les missions du comité ont été accentuées avec l'instauration de la loi de 2017, confiant aux organes des chambres en collaboration avec les organes déontologiques internes, le contrôle des frais de mandat. La loi de 2017, a également confié un rôle de contrôle aux organes déontologiques internes des chambres, en matière d'emplois dits familiaux de collaborateurs parlementaires. *In fine*, le comité de déontologie doit produire un guide contenant les principes déontologiques s'imposant aux sénateurs ainsi qu'un rapport annuel d'activités¹¹³⁶. Le rapport du comité, pour la session parlementaire 2020-2021, illustre une activité déontologique intense au Sénat¹¹³⁷. Par exemple, le comité a rendu 6 avis sur saisine du Président, 152 conseils déontologiques sur saisine des sénateurs et a contrôlé 437 sénateurs ou anciens sénateurs au titre de la réglementation sur les frais de mandat.

¹¹³⁴ KERLEO, Jean-François. Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France. *op.cit.*

¹¹³⁵ Art.91 sexies §1 RIS.

¹¹³⁶ Art.XX ter §3 Instruction générale du Bureau du Sénat.

¹¹³⁷ COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité session parlementaire 2020-2021 [en ligne]. Sénat, 01/2022, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Rapport_d_activite_2020-2021.pdf.

Au sein du PE, le comité consultatif possède deux missions principales¹¹³⁸. La première mission consiste, en vertu de l'article 7 alinéa 4 du code de conduite des députés européens, en une mission de conseil auprès des parlementaires qui en font la demande. Dans un délai de trente jours après la demande, et de manière confidentielle, le comité doit éclairer le parlementaire sur ses interrogations liées à l'interprétation et l'application des dispositions du code de conduite. Le comité possède également une mission de conseil auprès du Président; dans le cadre des violations du code de conduite et des sanctions pouvant y être appliquées. Le comité précise au Président s'il y a eu violation du code de conduite, et peut également suggérer les sanctions pouvant être adoptées. Il ne s'agit seulement que d'un pouvoir secondaire, car le Président est le seul décisionnaire en termes de sanctions applicables. Il est intéressant de relever que le comité consultatif ne possède pas de pouvoir pour les déclarations obligatoires devant être fournies par les parlementaires européens. Le comité retrouve seulement un pouvoir si le Président le saisit pour violation du code de conduite, violation pouvant porter sur les déclarations obligatoires. *In fine*, le comité produit, de manière annuelle, un rapport d'activité. Au sein de ces rapports, le comité illustre la pratique de la déontologie au PE en mentionnant de manière chiffrée l'intensité de son activité, et propose également des suggestions afin d'améliorer certaines pratiques. Les rapports annuels d'activité concernant l'année 2019¹¹³⁹ traduisent une activité modérée du comité consultatif. Au cours de cet exercice, le comité consultatif a reçu deux demandes d'avis officiel de la part d'un parlementaire concernant l'interprétation et l'application des dispositions du code de conduite et a traité deux demandes concernant la violation potentielle du code de conduite.

¹¹³⁸ COMITE CONSULTATIF SUR LA CONDUITE DES DEPUTES. Rapport annuel 2019 premier semestre [en ligne]. Parlement européen, 20/03/2019, [consulté le 24/06/2022], p.7. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2019_FR.pdf.

¹¹³⁹ Rapport précité ; COMITE CONSULTATIF SUR LA CONDUITE DES DEPUTES. Rapport annuel 2019 second semestre [en ligne]. Parlement européen, 04/03/2020, consulté le 24/06/2022. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2019_second_half_FR.pdf.

2) Les organes externes aux chambres parlementaires

384. L'objectivité dans le contrôle du respect des obligations déontologiques des responsables politiques est parfaitement illustrée par le recours à des entités externes aux organes politiques.

En France, le système de contrôle du respect des obligations déontologiques des responsables est mixte, en combinant des organismes internes, et des organismes externes. L'organisme central dans le contrôle des obligations déontologiques est la HATVP, qui a été instituée par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique¹¹⁴⁰. Le Professeur Jean-François Kerléo définit la HATVP comme la « *Pièce maîtresse de la prévention des conflits d'intérêts en France, la HATVP projette un regard extérieur et indépendant sur la déontologie politique (...)*¹¹⁴¹ ». Jusqu'en 2014, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) avait pour mission de contrôler les déclarations de patrimoine que certains élus et protagonistes de la vie publique devaient effectuer¹¹⁴². En 2013, par la loi précitée, la HATVP a pris le relais de la CTFVP. La HATVP est une autorité administrative indépendante¹¹⁴³. L'indépendance des AAI est notamment garantie par le mode de désignation de leurs membres, qui sont en principe désignés par décret par le Président de la République¹¹⁴⁴. Le Président de la HATVP est nommé par décret du Président de la République. Les douze autres membres composant la HATVP sont nommés par les organes internes des institutions desquelles ils proviennent sauf pour les six personnalités qualifiées qui sont nommés soit après avis conforme de la commission permanente de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargée des lois constitutionnelles, soit par décret. Parmi ces douze membres, se trouvent notamment des conseillers d'Etats, des conseillers à la Cour de cassation, des conseillers-maîtres à la Cour des comptes, ainsi que six

¹¹⁴⁰ VILLENEUVE, Pierre. Mise en place de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, mode d'emploi à l'usage des élus locaux [en ligne]. *AJ Collectivités territoriales*, [consulté le 24/06/2022], p.152. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

¹¹⁴¹ KERLEO, Jean-François. La déontologie politique. *op.cit.* p.141.

¹¹⁴² CASSIA, Paul, CLAY, Thomas, ROBIN-OLIVIER, Sophia. *op.cit.* p.115.

¹¹⁴³ Art.19 §I loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹¹⁴⁴ LOMBARD, Martine, DUMONT, Gilles, SIRINELLI, Jean. *Droit administratif*. 14e éd. Paris : Dalloz, 2021. p.147.

personnalités qualifiées n'ayant pas exercé de fonctions publiques citées dans la loi. L'indépendance de la HATVP est également garantie par le caractère non-renouvelable du mandat de six ans de ses membres. Les garanties d'indépendance des membres de la HATVP sont particulièrement présentes au sein du règlement intérieur de cette dernière. Des mécanismes tels que des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, la présence d'un référent déontologue, ou encore le déport, permettent de garantir l'indépendance des membres. La HATVP exerce deux types de missions à l'égard des parlementaires. Dans un premier temps, elle est destinataire des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des parlementaires, et elle en effectue le contrôle¹¹⁴⁵. Dans un second temps, l'AAI est compétente pour répondre aux demandes d'avis des parlementaires portant sur des problématiques déontologiques rencontrées durant l'exercice de leur mandat¹¹⁴⁶. Il est important de préciser, que la HATVP ne possède pas de pouvoir de sanction ou d'injonction à l'égard des parlementaires, en cas de non-respect des prescriptions concernant les déclarations obligatoires¹¹⁴⁷. Dans la décision n°2013-675 DC, portant sur le contrôle de la loi organique relative à la transparence de la vie publique, le Conseil constitutionnel précise que le principe de séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que la HATVP puisse faire une injonction, dont le non-respect est sanctionné pénalement, à un parlementaire. Par cette décision, le Conseil constitutionnel semble fortement restreindre les possibilités de contrôle externe des chambres parlementaires. La HATVP peut toutefois assortir les déclarations d'observations et saisir les Président et Bureau des chambres en cas de non-respect des prescriptions légales portant sur les déclarations. Les rapports d'activités de la HATVP permettent de quantifier l'activité de cette entité, et illustrent qu'elle est un actrice majeure de la prévention et de la lutte contre les conflits d'intérêts. Par exemple, au titre de l'année 2021¹¹⁴⁸, tous acteurs politiques et publics confondus, la HATVP a reçu 15 574 déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, a contrôlé plus de 3000 déclarations, et a fait des observations sur 1550 déclarations d'intérêts afin de prévenir la survenance de potentiels conflits d'intérêts.

¹¹⁴⁵ Art.20 loi n°2013-907.

¹¹⁴⁶ Art.20 loi n°2013-907.

¹¹⁴⁷ BUGÉ, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement. *op.cit.* p.114.

¹¹⁴⁸ HATVP. Rapport d'activité 2021 [en ligne]. 01/062022, [consulté le 24/06/2022], p.9. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-dactivite-HATVP-2021.pdf>.

L'intervention des autorités externes dans le contrôle des conflits d'intérêts a pris un tournant intéressant au travers de l'affaire Fillon. En effet, dans cette affaire d'emploi fictif de collaborateurs parlementaires issus de la famille de l'ancien Premier ministre, le PNF, qui était compétent pour statuer, a examiné la réalité des tâches effectuées par les collaborateurs de Monsieur Fillon¹¹⁴⁹. Ainsi, dans cette affaire, le pouvoir judiciaire a examiné l'emploi d'une ressource accordée à un parlementaire, ce qui peut notamment interroger sur le principe de séparation des pouvoirs et d'autonomie des assemblées¹¹⁵⁰.

Dans le cadre du PE, aucune institution externe n'opère un contrôle comparable à celui de la HATVP. En effet, au sein du système de l'UE, les contrôles externes sont beaucoup plus restreints. Deux organismes peuvent notamment être évoqués. Dans un premier temps, le médiateur européen¹¹⁵¹, peut être saisi par « *Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre (...) en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires*¹¹⁵² ». Dans un second temps, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), créé le 28 avril 1999 par une décision de la Commission européenne¹¹⁵³, a pour mission de repérer et sanctionner les troubles aux intérêts financiers de l'UE¹¹⁵⁴. La compétence générale de l'OLAF repose sur l'article 325 alinéa 1 du TFUE qui précise que « *L'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union* ».

¹¹⁴⁹ SCHOETTL, Jean-Eric. De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite des collaborateurs parlementaires de François Fillon [en ligne]. *LPA*, 14/02/2017, n°032, [consulté le 24/06/2022], p. 4. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

¹¹⁵⁰ GUERIN-BARGUES, Cécile. Les nouveaux rapports entre pouvoirs à l'aune des affaires Fillon et Benalla : vers une multiplication des contrôles ? [en ligne]. *Les cahiers du Conseil constitutionnel, Titre VII : La séparation des pouvoirs*, 2019, n°3, [consulté le 24/06/2022] p.24-33. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹¹⁵¹ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia, Union européenne. *op.cit.* p.269.

¹¹⁵² Art.43 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹¹⁵³ 1999/352/CE, CECA, Euratom.

¹¹⁵⁴ GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. *op.cit.* p.269.

G) Des dispositions déontologiques contraignant le libre exercice du mandat

385. Les règles déontologiques mises en place par les parlementaires, sous l'initiative d'autres organes institutionnels dans certaines hypothèses, pèsent sur le libre exercice du mandat parlementaire¹¹⁵⁵. La liberté d'exercice du mandat est consacrée explicitement ainsi que d'une manière plus indirecte au sein des cas d'étude.

La décision européenne de 2005, établissant un statut pour les membres du PE, mentionne en son article 2 que « *Les députés sont libres et indépendants* ». Une mention indirecte de la liberté d'exercice du mandat est également réalisée au sein du RIPE, au sein des dispositions visant les règles de conduite des députés. Il est précisé que les règles de conduite ne peuvent « *réduire la vivacité des débats parlementaires ou limiter la liberté de parole des député* ».

En France ainsi qu'en Suisse, la liberté d'exercice du mandat est consacrée au travers de l'interdiction du mandat impératif¹¹⁵⁶. En complément de ces mentions textuelles, le Conseil constitutionnel français, dans sa décision n°2018-767 DC du 5 juillet 2018¹¹⁵⁷, consacre explicitement un principe de « *liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat* ». Le Conseil déduit ce principe de plusieurs règles constitutionnelles telles que l'article 6 de la DDHC, et les articles 26 et 27 de la Constitution. Ainsi, le parlementaire exerce son mandat sans instruction et est indépendant à l'égard « *de ses électeurs, de son parti ou groupe de pression*¹¹⁵⁸ ».

Le libre exercice du mandat est également garanti par un statut des parlementaires pouvant être qualifié de protecteur¹¹⁵⁹. En effet, des dispositions telles que les immunités parlementaires ou encore les moyens matériels accordés aux parlementaires permettent aux

¹¹⁵⁵ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat *versus* les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires [en ligne]. *Les cahiers du Conseil constitutionnel, Titre VII : La séparation des pouvoirs*, 2019, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.17-23. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹¹⁵⁶ Art.27 Constitution française ; Art.161 Constitution fédérale suisse.

¹¹⁵⁷ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. *op.cit.*

¹¹⁵⁸ ANZIANI, Alain. La déontologie, condition du renouveau du Parlement. *op.cit.*

¹¹⁵⁹ GUERIN-BARGUES, Cécile. Les nouveaux rapports entre pouvoirs à l'aune des affaires Fillon et Benalla : vers une multiplication des contrôles ? *op.cit.*

élus nationaux d'être indépendants et d'exercer leur mandat librement. La conception initiale du libre exercice du mandat était analysée comme une consécration de plusieurs protections à l'intervention d'organes extérieurs tels que les pouvoirs institutionnels (Gouvernement, pouvoir judiciaire), ou les groupes de pression.

Cette vision a évolué, au niveau doctrinal et juridictionnel, et perçoit un autre paradigme qui est celui de l'impact des règles imposées aux parlementaires et la préservation de la liberté d'exercice du mandat. Madame la Professeure Roblot-Troizier, ancienne déontologue de l'AN, associe le développement des nouvelles contraintes déontologiques pesant sur les parlementaires et la consécration du principe de libre exercice du mandat par le Conseil constitutionnel, afin d'assurer la protection de ce dernier, dans un contexte particulier où la création de ces contraintes peut être initiée par un autre pouvoir institutionnel que le pouvoir parlementaire¹¹⁶⁰. La jurisprudence de la CEDH ainsi que de la CJUE utilise également la liberté d'exercice du mandat dans l'analyse des sanctions disciplinaires appliquées aux parlementaires pour certains propos tenus dans leur chambre¹¹⁶¹. Les cours affirment que les sanctions disciplinaires doivent avoir pour seul objectif le bon déroulement des travaux parlementaires, mais ne doivent pas porter atteinte à la liberté d'expression des parlementaires, et ainsi indirectement à la liberté d'exercice de leur mandat. Il est important de relever, au regard du détail effectué du périmètre des dispositions déontologiques présentes au sein des chambres des cas d'étude, que l'application de ces dernières aux parlementaires fait peser des contraintes sur ceux-ci (contraintes administratives, contraintes dans l'utilisation des ressources matérielles *etc...*). Ces dispositions statutaires ont toutefois un intérêt important pour le bon fonctionnement à la fois du système institutionnel et de la démocratie représentative. Elles permettent plus précisément que le mandat soit exercé dans un but d'intérêt général et que la confiance puisse être restaurée entre les citoyens et les élus. Leur application et leur potentiel caractère excessif peuvent cependant porter atteinte à certains principes essentiels, eux aussi, au bon fonctionnement du système institutionnel. Des dispositions déontologiques trop étendues et rigides enfermeraient le parlementaire dans un cadre trop étroit, voire paralysant de l'exercice du mandat. De plus, lorsque ces règles sont de

¹¹⁶⁰ ROBLOT-TROIZIER, Agnès. *op.cit.*

¹¹⁶¹ Cf Partie II, Chapitre 1.

l'initiative d'un autre pouvoir institutionnel, l'atteinte disproportionnée au libre exercice du mandat serait combinée avec une altération de la séparation des pouvoirs. Une illustration d'une atteinte importante à la liberté d'exercice du mandat peut être observée avec la récusation obligatoire prévue par l'article 11a de la LParl en Suisse. Si un principe de libre exercice du mandat n'est pas effectivement garanti, une multiplication des déports obligatoires pourrait être une dérive importante.

386. Ces réflexions sur les dispositions déontologiques permettent d'explorer un tournant supplémentaire dans la compréhension globale du statut des parlementaires. En effet, avant la mise en lumière de la possible altération de la liberté d'exercice du mandat, le statut des parlementaires était présenté principalement comme un élément bénéfique. Le caractère positif du statut a été mis en lumière par sa nécessité pour le bon exercice du mandat, mais également pour le fonctionnement de la démocratie représentative. Des critiques et possibilités d'améliorations pourront être émises notamment au regard de l'importance d'un caractère strictement nécessaire de certaines dispositions afin que ces dernières ne soient pas considérées comme des avantages injustifiés. L'autorégulation statutaire des parlementaires pouvait ainsi apparaître comme synonyme d'octroi d'avantages injustifiés. Toutefois, il est possible de constater qu'elle peut être également synonyme d'établissement de contraintes pouvant être trop importantes. En vertu des éléments précités, le statut des parlementaires, et notamment son pan déontologique, peut posséder un réel effet pervers pour l'exercice du mandat parlementaire. Le bénéfice de dispositions statutaires portant sur le mandat parlementaire est contrebalancé par cette possible dérive qu'il est nécessaire d'encadrer.

* * *

387. L'introduction de dispositifs déontologiques, afin d'encadrer l'exercice du mandat parlementaire, constitue l'évolution contemporaine la plus importante, au sein du statut des parlementaires. La déontologie parlementaire est un élément statutaire qui n'était pas présent,

ab initio, au sein du statut des parlementaires. La déontologie parlementaire s'est imposée, au début des années 2010, comme un nouvel élément incontournable du statut des parlementaires. Eric Buge met en exergue que désormais l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires contient plus d'un cinquième de normes relatives à la déontologie parlementaires alors qu'aucune norme de ce type n'y était présente au début de la décennie 2010¹¹⁶². Ce besoin d'encadrement du mandat par des dispositions déontologiques a été ressenti en premier lieu par les chambres elles-mêmes, sous l'influence d'acteurs extérieurs tels que les associations, les citoyens ou encore certaines organisations internationales tels que le Conseil de l'Europe (GRECO). Il est alors important de se demander pourquoi la déontologie s'est imposée comme un élément incontournable du statut des parlementaires, et si elle constitue réellement un élément indispensable du statut.

Les dispositifs déontologiques ont fait irruption et se sont imposés au sein du statut des parlementaires, car les chambres se sont aperçues qu'une crise de confiance persistante existait et existe toujours entre les citoyens et les parlementaires. La raison de l'irruption de la déontologie au sein de la sphère politique est conjoncturelle et est liée à la crise de confiance. La crise de confiance est quantifiable grâce aux données présentes au sein des analyses et sondages d'opinion du CEVIPOF et de l'Eurobaromètre. Ces deux instituts démontrent très clairement que le Parlement français et le PE souffrent d'un déficit de confiance à l'égard des citoyens. Depuis plus d'une dizaine d'années, le taux de confiance des citoyens à l'égard des parlementaires est d'environ 30 à 40%, ce qui constitue un taux très faible traduisant la crise de confiance. Il est important de noter que la Suisse ne souffre pas d'un tel déficit de confiance pour son Parlement fédéral. En effet, selon les données de l'Eurobaromètre, le Parlement fédéral possède un taux de confiance d'environ 70%, ce qui est un taux très élevé par rapport à la France et au PE. Ainsi, la Suisse se détache de la France et du PE, pour les objectifs qu'un statut des parlementaires doit remplir afin d'être indispensable. Ainsi, au regard du fort taux de confiance présent en Suisse, il ne semble pas nécessaire que des dispositions déontologiques soient créées. Le rétablissement d'un taux élevé de confiance ne semble ainsi pas être un objectif du statut pour le cas d'étude suisse. Cette première justification de l'absence de dispositions déontologiques en Suisse peut être complétée par

¹¹⁶² BUGÉ, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement. *op.cit.* p.110.

une autre raison liée au principe de milice. La déontologie est une notion qui est à l'origine issue des milieux professionnels, et plus particulièrement des professions libérales. Or en Suisse, le principe de milice dissocie l'exercice de fonctions politiques de l'exercice de fonctions professionnelles, ainsi la déontologie parlementaire conduirait à identifier davantage le mandat politique comme une profession.

Cette vision conjoncturelle semble ainsi être la raison principale pour laquelle la déontologie parlementaire est apparue, et pour laquelle elle semble être indispensable afin de résoudre cette crise de confiance. Toutefois, cette vision conjoncturelle ne doit pas éclipser une raison structurelle fondamentale présente au sein des cas d'étude retenus. La théorie du mandat représentatif, telle que présente en France, en Suisse, et au sein de l'UE, exige que le mandat parlementaire soit exercé dans l'intérêt général. En France, par exemple, le mandat est exercé dans l'intérêt de la nation, alors qu'au sein de l'UE, le mandat européen est exercé dans l'intérêt de l'Union. En prenant en compte cet aspect structurel, l'argumentation reposant sur le fait que l'absence de dispositions déontologiques en Suisse est justifiée par une absence de crise de confiance peut être largement relativisée. L'exercice du mandat dans l'intérêt général justifierait que des dispositions déontologiques soient quand même présentes, afin de garantir ce dernier, et ce, même en l'absence de crise de confiance. Grâce au détail de cette exigence structurelle, qui est fondamentale pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative, on peut apercevoir l'aspect structurel est complémentaire de l'aspect conjoncturel. En effet, c'est parce que des scandales politico-financiers, traduisant un exercice détourné du mandat pour des intérêts différents de l'intérêt général, ont été dévoilés, que la crise de confiance s'est amplifiée. Ainsi, si le mandat est exercé seulement dans l'intérêt général (structurel) alors la crise de confiance pourra être atténuée (conjoncturel). La déontologie préserve de manière contemporaine le lien de confiance entre citoyens et parlementaires, lien qui, s'il se dégradait de manière encore plus importante, conduirait à une remise en cause massive du système représentatif, et garantie de manière structurelle que le mandat soit exercé dans l'intérêt général.

Pour les cas d'étude au sein desquels des dispositions déontologiques sont présentes, il est intéressant de se demander si les dispositions déontologiques voulues initialement par les

chambres au travers des mécanismes de droit souple, et qui se sont ensuite institutionnalisées, ne sont pas des mécanismes inutiles ou superflus.

La matérialisation des objectifs de la déontologie se concrétise en deux temps. Dans un premier temps, la déontologie parlementaire a pour premier but de lutter contre les conflits d'intérêts. L'exercice du mandat parlementaire doit être exécuté seulement dans un but de poursuite de l'intérêt général. Le parlementaire ne doit pas poursuivre d'autres buts que celui d'intérêts de la nation ou des citoyens de l'UE par exemple. Ainsi, pour que cet intérêt général supérieur soit préservé, il ne faut pas que d'autres intérêts, privés ou publics, portent atteinte à ce dernier. Il ne suffit qu'il y ait une simple interférence, il faut que l'intérêt privé ou public porte atteinte à l'exercice indépendant du mandat parlementaire. En consacrant cette notion centrale de conflits d'intérêts, la déontologie parlementaire se donne pour objectif de garantir l'exercice du mandat dans l'intérêt général, et ainsi de garantir son caractère représentatif. Afin de prévenir les conflits d'intérêts, un large panel de mesures de transparence et de contrôle a été mis en place au sein des chambres. Tout d'abord, la lutte contre les conflits d'intérêts suppose que les intérêts soient connus et transparents. Afin de porter à la connaissance du plus grand nombre ces intérêts, un système déclaratif, assorti de mesures de publicité, a été créé. Les intérêts déclarés sont notamment les intérêts financiers ou encore les intérêts liés à l'exercice d'une activité professionnelle. Ces intérêts déclarés ne sont pas seulement déclarés de manière cosmétique, ils sont déclarés car ils sont susceptibles de créer un conflit d'intérêt avec l'exercice du mandat. En France, les parlementaires sont également soumis à une déclaration de patrimoine. Ces déclarations s'inscrivent au sein d'une temporalité continue. Cette temporalité continue se traduit par des obligations déclaratives tout au long de l'exercice du mandat. Cette temporalité continue permet de constater les variations au sein du patrimoine du parlementaire et de ses intérêts financiers. Il s'agit ainsi de détecter si le parlementaire a reçu des contreparties en raison d'un amendement ou d'un vote par exemple. Ces deux types de déclarations sont complétées par d'autres obligations déclaratives incombant aux parlementaires. Toujours pour la lutte contre les conflits d'intérêts, les parlementaires doivent déclarer les dons, invitations etc... qu'ils reçoivent lors de l'exercice de leur mission. Une nouvelle fois, il s'agit de vérifier si le parlementaire ne reçoit pas de contreparties dans l'exercice de son mandat. En France, les parlementaires

doivent également déclarer leurs obligations fiscales. Cette mesure ne vise pas à lutter contre les conflits d'intérêts, mais à rétablir le lien de confiance entre les parlementaires et les citoyens, en vérifiant que les élus ne s'affranchissent pas des règles fiscales et de l'effort collectif en matière d'impôt. L'ensemble de ces obligations déclaratives permet de rétablir le lien de confiance entre le parlementaire et le citoyen, et de garantir, pour la majorité d'entre elles, le caractère représentatif du mandat au travers d'un exercice dans l'intérêt général. Le système déclaratif décrit n'est pas le seul moyen entrepris pour lutter contre les conflits d'intérêts. Un pan important de cette prévention et lutte repose sur le contrôle de l'utilisation des moyens accordés aux parlementaires, afin de pouvoir exercer effectivement leur mandat. Les moyens conférés aux parlementaires doivent être utilisés exclusivement pour l'exercice des missions et ainsi dans un but d'intérêt général. Or certains parlementaires, comme l'ont illustré plusieurs scandales politico-financiers, détournent l'utilisation de ces moyens, non pour satisfaire l'intérêt général, mais pour remplir des intérêts privés. Cela constitue une atteinte à la conception du mandat représentatif telle que consacrée au sein des cas d'étude. Les modalités de contrôle reposent sur des mécanismes d'édiction des mesures éligibles au frais de mandat, de prises en charge directe de certaines dépenses, ou encore de transmission des comptes du parlementaire aux organes déontologiques des chambres, afin d'opérer un contrôle plus complet. De plus, la temporalité du contrôle est un élément permettant de renforcer son efficacité. Un contrôle pouvant intervenir tout au long de l'exercice du mandat est approprié à une observation d'une utilisation conforme des moyens accordés aux parlementaires. Il est important de préciser que les moyens précités sont particulièrement présents au sein du cas d'étude français, et sont largement plus restreints voire inexistantes en Suisse et au PE. Le développement de moyens de contrôle n'est pas un élément suffisant au rétablissement total du lien de confiance entre les citoyens et les élus, et à la garantie d'un exercice du mandat dans l'intérêt général. Il est également nécessaire que les opérations de contrôle soient objectives. Les modalités de contrôle reposent sur deux visions n'étant pas antagonistes. Tout d'abord, le contrôle peut être confié aux seuls parlementaires. Cette vision a pour avantage de préserver l'autonomie des assemblées, et de responsabiliser les parlementaires aux enjeux de la déontologie, en les faisant intervenir directement au sein de la procédure de contrôle. Toutefois, ce processus pourrait laisser transparaître un manque

d'objectivité, les parlementaires étant juge et partie de leur propre déontologie. Ensuite, le contrôle de la déontologie pourrait être confié à des organes extérieurs. Cette vision aurait pour avantage de préserver l'objectivité de la procédure de contrôle. Cependant, elle aurait pour inconvénient d'exclure totalement les parlementaires de la procédure, et ainsi de réduire leur autonomie, et leur auto-responsabilisation qui est un élément très important dans la déontologie. Une alternative existe à ces deux visions. Des systèmes mixtes, notamment en France, sont présents afin de combiner l'intervention de différents acteurs. Par exemple à l'AN, une personnalité externe, le déontologue, possède plusieurs compétences en termes de contrôle déontologique. Toutefois, les parlementaires ne sont pas exclus du processus, car le bureau possède un fort pouvoir de décision. L'intervention de la HATVP a également comme vertu de comporter un caractère objectif, sans pour autant exclure définitivement les parlementaires, car le bureau intervient à différents stades de la procédure de contrôle. Le caractère objectif du statut possède un caractère fondamental. Il est important pour l'effectivité du contrôle (les parlementaires pourraient en effet être plus laxistes qu'un organe extérieur dans la procédure d'auto-contrôle), mais également pour son rayonnement. La lutte contre les conflits d'intérêts accorde une large place à l'apparence. En effet, au sein de plusieurs définitions du conflit d'intérêt, il est dénoncé le conflit d'intérêt réel, mais également les liens d'intérêts pouvant donner l'apparence d'un conflit d'intérêts. Un contrôle objectif a pour vertu de répondre à cette exigence d'apparence, notamment auprès des citoyens.

Les règles déontologiques, ayant pour objectif de garantir un exercice du mandat dans l'intérêt général, et rétablir le lien de confiance entre les élus et les citoyens, peuvent toutefois comporter un effet pervers.

La détection de cet effet pervers provient de l'évolution dans la perception du libre exercice du mandat parlementaire. Initialement, le libre exercice du mandat était lié à l'exercice indépendant de ce dernier en l'absence de toute contrainte extérieure. Cependant, cette vision a évolué. La liberté d'exercice du mandat peut également être analysée au regard des règles qui encadrent l'exercice du mandat, et qui peuvent porter potentiellement atteinte à cette liberté d'exercice. Cette optique provient notamment de la jurisprudence. Toutefois, en dehors de la jurisprudence, le principe affectivité d'exercice des missions rattachée au mandat est un

objectif du statut. En effet, un des objectifs du statut est de permettre à l'élu d'exercer de manière pleine et optimale ses missions en lui conférant notamment les protections et ressources nécessaires. Concernant la jurisprudence, il est possible de citer deux exemples illustratifs. Dans le domaine de la discipline parlementaire, les cours européennes de justice avaient précisé que les règles disciplinaires internes devaient avoir pour unique but d'assurer un bon déroulement des travaux parlementaires, et ne pas restreindre, de manière disproportionnée, les élus dans l'exercice de leur mission. La jurisprudence du Conseil constitutionnel français¹¹⁶³ pose également un principe similaire pour les règles déontologiques s'appliquant aux parlementaires. Le Conseil reconnaît, dans un premier temps, la nécessité de l'existence de ces règles déontologiques, notamment au regard de la crise de confiance¹¹⁶⁴. Toutefois, il admet, dans un second temps, un principe selon lequel, les règles déontologiques ne doivent pas porter atteinte au libre exercice du mandat parlementaire. Il est ainsi possible de comprendre, à la lumière de ce principe, que les règles déontologiques doivent être nécessaires et proportionnées, afin de préserver cette liberté.

Il est intéressant de se demander, comment des règles déontologiques pourraient porter atteinte à cette liberté. Tout d'abord, elles pourraient être disproportionnées par leur périmètre. Par exemple, une déclaration d'intérêts comportant des éléments trop techniques, ou des interdictions étendues en termes de recrutement des collaborateurs parlementaires, pourraient avoir un impact négatif. L'élargissement des dispositions concernant les déclarations d'intérêts avant un débat parlementaire, ou des incitations ou obligations de déport pourrait également porter atteinte à l'effectivité du débat parlementaire. Il est très important de conserver une frontière claire et distincte entre les liens d'intérêts qui sont autorisés, et les conflits d'intérêts qui doivent être contrés. En effet, une considération excessive de plusieurs types de liens d'intérêts comme des conflits d'intérêts pourrait contribuer à créer un régime déontologique trop stricte. Par exemple, un parlementaire exerçant une profession libérale dont la réglementation est en débat devant la chambre doit-il signaler son appartenance à cette activité avant de prendre la parole, ou dans une optique plus stricte, devrait-il se déporter ? Il est logique que l'appartenance du parlementaire à cette profession serait bénéfique au début

¹¹⁶³ Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

¹¹⁶⁴ Jurisprudence constante.

de par les connaissances techniques qu'il pourrait apporter. Ainsi, au travers de cet exemple, il est possible d'affirmer que la déontologie est un instrument, s'il est utilisé de manière disproportionnée, pourrait conduire à affecter de manière non-nécessaire l'exercice du mandat parlementaire.

La liberté d'exercice pourrait être également impactée par les conditions d'application des règles déontologiques. Un contrôle trop technique et trop étendu nécessiterait que le parlementaire y consacre une large plage temporelle, qu'il ne pourrait ainsi plus consacrer à l'exercice de ses missions. Cela pourrait notamment survenir pour le contrôle de l'emploi des moyens matériels. Un contrôle trop complexe à l'égard du parlementaire pourrait paralyser l'utilisation d'une partie des ressources mises à sa disposition. Des éléments ont, toutefois, été mis en place, au sein des assemblées, afin de soulager le parlementaire dans le contrôle de l'emploi des moyens. Par exemple, une possibilité de recours à une personne qualifiée en comptabilité a été consacrée.

La déontologie parlementaire est ainsi un élément complexe du statut, devant trouver un subtil équilibre entre nécessité et proportionnalité, mais également un équilibre entre les objectifs que le statut doit garantir. La déontologie développée de manière excessive et non proportionnée pourrait contribuer à renforcer le lien de confiance en contraignant davantage les parlementaires, mais porter également atteinte à l'exercice effectif des missions parlementaires, et ainsi au bon fonctionnement de la démocratie représentative et du système institutionnel.

388. L'immixtion progressive de la déontologie parlementaire au sein du statut des élus nationaux permet de vérifier la validité des hypothèses de recherche. Tout d'abord, le développement de la déontologie au sein du statut des parlementaires traduit le caractère fondamental de l'existence de ce dernier (**hypothèse n°1**). En effet, le statut des parlementaires, permettant aux parlementaires d'exercer de manière optimale leur mandat (**hypothèse n°1, sous-hypothèse n°1**), consacre également des dispositions centrées sur la résolution de problématique contemporaine, notamment celle de la crise de confiance (**hypothèse n°1, sous-hypothèse n°2**). Cette résolution de la crise de confiance se traduit plus précisément par des mécanismes de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts. Ces

mécanismes sont nombreux, notamment en France et au PE, et permettant ainsi de mettre en exergue les différents axes de lutte contre les conflits d'intérêts. Ces mécanismes sont accompagnés de sanctions, notamment de sanctions disciplinaires internes aux chambres, visant les parlementaires ne respectant pas les prescriptions déontologiques qui leur sont imposées. Les différents mécanismes décrits et analysés sont un élément supplémentaire permettant de construire l'idée qu'un statut des parlementaires couvrant de manière large l'exercice du mandat (**hypothèse n°2**). L'affirmation progressive de l'existence d'un statut des parlementaires complet n'est toutefois pas un obstacle à une analyse critique des dispositions statutaires quant à leur caractère proportionné et nécessaire. Une mise en balance entre les dispositions déontologiques et le libre exercice du mandat a été effectuée au sein de cette partie du travail de recherche portant sur la déontologie. *In fine*, la convergence entre les cas d'étude dans la consécration des dispositions statutaires est une nouvelle fois vérifiée, mais d'une manière plus partielle cette fois-ci (**hypothèse n°3**). La France est le système qui consacre le système le plus complet de règles déontologiques visant les parlementaires. Bien que ce système soit le plus abouti, il est possible d'affirmer qu'il se rapproche fortement de celui du PE. En effet, les thématiques abordées ainsi que les mécanismes de transparence possèdent d'importantes similitudes. Toutefois, la Suisse se détache de manière importante des deux autres cas d'étude. Il est aisé de constater que la culture de la déontologie ainsi que les mécanismes qui y sont attachés sont beaucoup moins développés en Suisse. Le périmètre des processus déclaratifs est moins large, et il n'existe pas de code de déontologie des parlementaires fédéraux et d'organes chargés du contrôle du respect de la déontologie. La déontologie parlementaire, constitue pour le moment, le premier point de distanciation entre la Suisse et les deux autres cas d'étude.

II - Un objectif statutaire de garantie de la représentativité au sein des chambres

389. La représentativité des membres des chambres des cas d'étude est un élément devant être garanti par le statut des parlementaires. En effet, les règles d'accès au mandat (**A**), ainsi que des droits notamment économiques et sociaux (**B**), sont des éléments pouvant permettre de garantir cet objectif.

A) La représentativité au sein de la désignation des représentants

390. La représentativité des parlementaires est garantie par la présence de normes juridiques peu contraignantes et proportionnées au sein du processus de désignation des élus **(1)**. Cependant, la garantie de la présence de la pluralité des opinions au sein des parlements des cas d'étude est plus complexe **(2)**, avec une différence entre d'une part le PE et la Suisse, et d'autre part le système français.

1) Des conditions juridiques peu contraignantes

391. L'accès des parlementaires à l'exercice du mandat est conditionné par la vérification **(b)** des inéligibilités et incompatibilités pouvant les toucher **(a)**. La présence ou la survenance d'incompatibilité ou d'inéligibilité conduisent à la création de règles encadrant le remplacement des parlementaires **(c)**.

a) Les inéligibilités et incompatibilités

392. Les conditions juridiques encadrant l'accès des citoyens aux mandats politiques résident principalement dans l'éligibilité, les inéligibilités et incompatibilités. Afin que l'objectif de représentativité ne soit pas mis en péril, il est nécessaire que les conditions d'accès au mandat parlementaire ne soient pas trop restrictives. Ces dernières doivent notamment permettre que le mandat parlementaire puisse être correctement exercé, mais ne doivent pas aller au-delà des éléments strictement nécessaires à cet exercice. Le Conseil constitutionnel français, dans une décision n°2013-675 DC¹¹⁶⁵, datant du 10 octobre 2013, a employé la formule suivante pour la censure des incompatibilités créées par la loi organique relative à la transparence de la vie publique : « *Considérant que le législateur a institué des interdictions qui, par leur portée, excèdent manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* ».

¹¹⁶⁵ Décision citée In KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.53.

393. Tout d’abord, afin de pouvoir se présenter à une élection politique, le citoyen doit réunir les conditions d’éligibilité, et ne pas avoir été frappé par une inéligibilité. Les conditions d’éligibilité représentent donc l’ensemble des conditions que le citoyen doit réunir afin de pouvoir être candidat¹¹⁶⁶. Ces conditions portent notamment sur la nationalité, l’âge ou encore la capacité mentale¹¹⁶⁷. Il est important de préciser que le régime des inéligibilités relève du droit national pour l’élection des députés européens. Ainsi, les critères d’éligibilité peuvent varier en fonction des Etats membres. Les conditions d’éligibilité sont liées à la possession de la qualité d’électeur par le citoyen. D’autres conditions d’éligibilité peuvent toutefois être prévues. En France ainsi qu’en Suisse, l’âge requis afin de pouvoir se présenter à l’élection est de 18 ans révolus. Le code électoral français prévoit de plus, un âge minimum supérieur à 24 ans révolus, afin que le citoyen puisse se présenter aux élections sénatoriales¹¹⁶⁸. Au sein du système de l’UE, l’âge de 18 ans est également présent, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède ou encore au Luxembourg. Un âge supérieur est consacré en Belgique (21 ans) ou encore en Grèce et en Italie (25 ans)¹¹⁶⁹. Les conditions peuvent également porter sur la condition psychique et mentale du citoyen ou sa capacité juridique. La France ainsi que la Suisse déclarent respectivement que « *Les majeurs en tutelle ou curatelle sont inéligibles*¹¹⁷⁰ », et que « *Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d’esprit ont les droits politiques en matière fédérale*¹¹⁷¹ », ou encore « *(...) qui, en raison d’une incapacité durable de discernement, sont protégées par une curatelle de portée générale ou par un mandat pour cause d’inaptitude*¹¹⁷² ». Des dispositions, portant sur le

¹¹⁶⁶ TOUVET, Laurent, DOUBLET, Yves-Marie. *Droit des élections*. 2e éd. Paris : Economica, 2014. p.64.

¹¹⁶⁷ DESRAMEAUX, Gérard-David. *Droit électoral*. Levallois-Perret : Studyrama, 2013. p.34.

¹¹⁶⁸ Art.LO 297 code électoral.

¹¹⁶⁹ PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département des droits des citoyens et affaires constitutionnelles). *Les élections européennes : législation de l’Union, dispositions nationales et participation civique. Etude réalisée pour la Commission AFCO* [en ligne]. 2014, [consulté le 24/06/2022], p.18. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET\(2014\)493047_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_FR.pdf).

¹¹⁷⁰ Art.LO 129 code électoral.

¹¹⁷¹ Art. 136 §1 Const. fédérale.

¹¹⁷² Art.2 LDP.

même sujet, sont également présentes au sein d'autres pays de l'UE, tels que par exemple l'Italie¹¹⁷³ ou encore le Luxembourg¹¹⁷⁴. Le critère de nationalité est également requis pour pouvoir se présenter à l'élection parlementaire lorsque cette dernière se déroule dans un cadre national. Ainsi, pour être élu député à l'AN, au Conseil national, au Conseil des Etats, ou comme sénateur, il est nécessaire de posséder la nationalité française ou suisse¹¹⁷⁵. La condition de nationalité est toutefois plus souple dans le cadre des élections au PE. En effet, certains pays tels que la France, le Danemark, la Suède, la Belgique ou encore le Luxembourg, consacrent des obligations liées à la résidence au sein de l'Etat-membre¹¹⁷⁶. *In fine*, le citoyen ou le parlementaire déjà en poste peut être frappé par une cause d'inéligibilité. Elles peuvent se produire avant l'élection, mais également au cours de l'exercice du mandat. Ces dernières peuvent par exemple porter sur l'atteinte à la capacité juridique du parlementaire, l'occupation d'une fonction particulière¹¹⁷⁷, une condamnation judiciaire¹¹⁷⁸ ou encore sur le non-respect de certaines obligations déclaratoires liées à la déontologie parlementaire¹¹⁷⁹.

394. Les incompatibilités, au contraire des inéligibilités, n'entravent pas la candidature du citoyen à une élection¹¹⁸⁰. Le citoyen devra simplement, au bout d'un délai fixé, choisir entre les deux fonctions incompatibles¹¹⁸¹. Les incompatibilités peuvent être classifiées en deux catégories : les incompatibilités avec les fonctions publiques et les incompatibilités avec le secteur privé. Les incompatibilités avec les fonctions publiques sont classiques et permettent que le parlementaire ne soit pas sous l'influence d'autres pouvoirs publics, ou influencent

¹¹⁷³ Art.48 Const. italienne.

¹¹⁷⁴ Art.6 de la législation portant sur les élections législatives, européennes et communales.

¹¹⁷⁵ Art. L2 code électoral ; Art.136 §1 Const. fédérale.

¹¹⁷⁶ PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département des droits des citoyens et affaires constitutionnelles). *op.cit.* p.18.

¹¹⁷⁷ Art.LO130 code électoral ; Art.LO132 code électoral.

¹¹⁷⁸ Art.131-26 code pénal.

¹¹⁷⁹ Art.LO135-1 code électoral ; Art.LO136-2 Code électoral.

¹¹⁸⁰ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et *alii*, *op.cit.* p.327.

¹¹⁸¹ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José, Le droit parlementaire, *op.cit.* p.22.

d'autres pouvoirs publics durant l'exercice de son mandat¹¹⁸², dans une optique de séparation des pouvoirs.

Les incompatibilités avec les fonctions publiques peuvent se dédoubler en deux catégories également. Les incompatibilités peuvent viser des fonctions électives et des fonctions non-électives. Les incompatibilités avec les fonctions publiques électives prévoient tout d'abord l'impossibilité du cumul avec des mandats du même niveau. Par exemple, un parlementaire français ne peut pas exercer concomitamment un mandat de député et un mandat de sénateur¹¹⁸³. La situation est identique en Suisse, où un parlementaire ne peut siéger à la fois au Conseil national et au Conseil des Etats¹¹⁸⁴. Dans le cadre du système de l'Union européenne, depuis 2002, une incompatibilité au niveau communautaire est prévue entre le mandat d'eurodéputé et le mandat parlementaire exercé au niveau national¹¹⁸⁵. Des incompatibilités supplémentaires avec d'autres mandats politiques sont également présentes. Cela est notamment consacré en France. En effet, les mandats parlementaires sont incompatibles avec celui de Président de la République et avec certains mandats locaux¹¹⁸⁶. Le régime des incompatibilités suisses avec les mandats cantonaux présente une particularité qui peut être relevée. En effet, la compétence pour fixer les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats cantonaux est attribuée aux cantons eux-mêmes¹¹⁸⁷. Ainsi certains cantons peuvent prévoir des incompatibilités de ce type, mais d'autres ne consacrent pas de telles mesures. Le régime suisse n'est donc pas harmonisé. Les incompatibilités peuvent également encadrer le cumul avec des fonctions politiques non-électives. Ce pan des incompatibilités porte notamment sur les fonctions exercées au sein des exécutifs. Dans les trois cas d'étude, le cumul du mandat parlementaire avec des fonctions exécutives n'est pas autorisé. L'article 144 de la Constitution fédérale suisse indique que les fonctions de conseiller national, de conseiller des Etats, ainsi que de conseiller fédéral, ne sont pas

¹¹⁸² KERLEO, Jean-François, *op.cit.*, p.49.

¹¹⁸³ Art. LO137 code électoral.

¹¹⁸⁴ Art.144 Const. fédérale.

¹¹⁸⁵ Art.7 §2 Acte portant élection des députés européen au suffrage universel direct.

¹¹⁸⁶ Art.LO141 et LO141-1 code électoral.

¹¹⁸⁷ MAHON, Pascal. *Droit constitutionnel : Volume I. Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure. op.cit.* p.210.

compatibles. Dans une optique similaire, l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct précise, en son article 7, que le mandat parlementaire européen est incompatible avec les fonctions de membre de gouvernement d'un Etat-membre, mais également avec la qualité de membre de la Commission européenne. Les incompatibilités encadrent, de plus, le cumul du mandat parlementaire avec des fonctions publiques hors du champ politique et non électives¹¹⁸⁸. Le premier cas pouvant être souligné est la consécration d'une incompatibilité générale entre le mandat parlementaire et la fonction publique, notamment française et européenne. En effet, l'article 7 alinéa 1 de l'acte de 1976 précise que le mandat est incompatible avec la qualité de « *fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organes ou organismes qui leur sont rattachés ou de la Banque centrale européenne* ». Le système français consacre le même principe à l'article LO 142 du code électoral : « *L'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député* ». Deux exceptions sont toutefois acceptées pour les professeurs d'université et les ministres des cultes dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, ainsi que de la Moselle. D'autres fonctions non-électives, plus spécifiques, peuvent être visées par les incompatibilités, notamment les fonctions rattachées au domaine de la justice, dans une optique de séparation des pouvoirs. L'article 144 de la Constitution fédérale suisse consacre l'incompatibilité entre le mandat parlementaire fédéral et la qualité de juge siégeant au Tribunal fédéral. La situation est identique en France et au PE. Le système français consacre une double incompatibilité pour les fonctions liées au pouvoir judiciaire. Dans un premier temps, les fonctions de juge au Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de parlementaire¹¹⁸⁹. Le code électoral prévoit également des incompatibilités plus larges avec la fonction de magistrat et l'exercice de fonctions juridictionnelles¹¹⁹⁰. Au sein de l'UE, le mandat parlementaire est également incompatible avec les fonctions de « *juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes ou du Tribunal de première instance* ». Les systèmes

¹¹⁸⁸ Le terme électif est employé ici au sens de désignation par les citoyens au terme d'un processus électoral. Car certaines fonctions peuvent faire l'objet d'une élection, comme cela est le cas notamment pour les juges suisses siégeant au Tribunal fédéral en vertu de l'article 168 de la Constitution fédérale.

¹¹⁸⁹ Art.57 Const.

¹¹⁹⁰ Art.LO 140 code électoral.

institutionnels étudiés consacrent enfin des incompatibilités avec des fonctions publiques non électives plus ciblées. Ces dernières visent notamment la banque centrale européenne, le médiateur européen, ou encore de membre du Comité des régions.

In fine, les incompatibilités peuvent porter sur les activités du secteur privé. En Suisse, ainsi qu'au PE, au niveau communautaire, aucune incompatibilité n'est consacrée pour les activités du secteur privé. Le principe de milice, considérant que le mandat parlementaire n'est pas une activité professionnelle à plein temps, est la cause de l'absence de telles incompatibilités. Au sein du système français, le principe est la compatibilité des activités du secteur privé avec le mandat parlementaire¹¹⁹¹. Les incompatibilités sont donc des exceptions pour ce secteur. Elles ont notamment été instaurées afin de lutter contre les conflits d'intérêts pouvant être créés par le cumul, et possèdent ainsi une forte dimension déontologique¹¹⁹². L'article LO 146 du code électoral prévoit une longue série d'incompatibilités entre le mandat et certaines fonctions exercées dans les entreprises privées. Les incompatibilités touchent également les fonctions de conseil pouvant faire naître des situations de conflit d'intérêts importantes. L'article 146-1 du code électoral précise notamment qu'il est prohibé de commencer une activité de conseil durant l'exercice du mandat, et de la conserver si celle-ci à débuter « *dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction* ». L'exercice de la profession d'avocat est de même encadré par les dispositions de l'article LO 149 du code électoral. Les dispositions encadrant les activités de conseil sont, de plus, complétées par des prescriptions portant sur les activités du domaine de l'influence. Par exemple, l'article LO 146-3 du code électoral prescrit qu' « *Il est interdit à tout député d'exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ». Le système décrit pour les députés de l'AN s'applique également aux sénateurs¹¹⁹³.

¹¹⁹¹ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.52.

¹¹⁹² KERLEO, Jean-François. *op.cit.* p.49-50.

¹¹⁹³ Art. LO 297 code électoral.

395. Les dispositions fixant les inéligibilités ainsi que les incompatibilités au sein des trois cas d'étude analysés permettent un égal accès au mandat et ne constituent pas une entrave disproportionnée à la présentation du citoyen à l'élection. En effet, aucune catégorie sociologique, basée sur l'âge, le sexe ou l'appartenance socio-professionnelle, ne semble être exclue du processus de désignation des représentants par les inéligibilités et incompatibilités. Même lorsque le système juridique des inéligibilités et incompatibilités est étendu, comme c'est le cas en France, cela est justifié par des nécessités telles que la séparation des pouvoirs ou la lutte contre les conflits d'intérêts. Cet égal accès juridique au mandat est un élément indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative¹¹⁹⁴. Toutefois, les systèmes présentant des carences, tels que la Suisse et le PE, peuvent faire l'objet de discussions et d'améliorations.

b) La vérification des pouvoirs

396. « *Une assemblée n'existe et ne peut délibérer que lorsqu'il a été constaté que chacun de ses membres est muni d'un mandat régulier, inattaquable*¹¹⁹⁵ ». Cette citation, extraite du traité d'Eugène Pierre, démontre l'importance du processus de vérification des pouvoirs, consistant à vérifier que les parlementaires réunissent les conditions d'occupation du mandat.

397. Dans un premier temps, le cumul du mandat parlementaire et d'une fonction incompatible avec ce dernier fait intervenir un choix appartenant à l'élu concerné. Ce dernier doit, en effet, choisir entre l'exercice de son mandat et l'occupation d'une fonction. Au sein du système helvétique, la possibilité de choix accordée au parlementaire est consacrée à l'article 15 de la LParl. Le parlementaire doit faire un choix, dans un délai de six mois, entre son mandat et la fonction incompatible. Si ce dernier n'opère pas le choix dans le délai imparti, il est déchu automatiquement de son mandat. Au sein du cas d'étude français, le délai imparti pour le choix du parlementaire est plus court. Le parlementaire doit en effet opter pour la fonction qu'il souhaite occuper dans un délai de trente jours. Ce délai concerne les mandats

¹¹⁹⁴ RAMBAUD, Romain. *Droit des élections et des référendums politiques. op.cit.* p.379.

¹¹⁹⁵ PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique électoral et parlementaire. op.cit.* p.404.

incompatibles¹¹⁹⁶, les fonctions publiques non-électives incompatibles¹¹⁹⁷, mais également les fonctions du secteur privé¹¹⁹⁸. En cas de cumul avec un mandat incompatible, et à l'expiration du délai, le mandat le plus ancien prend fin de plein droit. Si l'incompatibilité concerne une fonction publique non-élective, le parlementaire est placé d'office en situation de disponibilité durant la période d'exercice du mandat¹¹⁹⁹. Au sein du système de l'UE, la procédure relève de la législation de chaque Etat-membre. En effet, l'article 7 alinéa 3 de l'Acte de 1976 précise que les Etats-membres peuvent étendre les règles d'incompatibilité au niveau national, en complément de celles prévues au niveau communautaire. De plus, l'article 3 alinéa 1er du RIPE précise que le Président du PE invite les Etats-membres « *à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter la survenance de toute incompatibilité avec le mandat de député au Parlement européen* ».

398. Dans un second temps, le possible cumul du mandat avec des fonctions incompatibles doit faire l'objet d'une vérification. La procédure, ainsi que les organes compétents pour opérer la vérification des pouvoirs, diffèrent entre les cas d'étude. Trois modèles peuvent ainsi être détaillés.

Le modèle suisse repose sur une compétence exclusive de l'assemblée fédérale pour la vérification des pouvoirs. L'article 53 de la Loi fédérale sur les droits politiques (LDP) mentionne que « *La séance constitutive du Conseil national nouvellement élu se tient le septième lundi qui suit le jour de l'élection. Lors de cette séance, le premier objet à traiter est celui de la validation des élections. Le conseil est constitué dès que l'élection d'au moins la majorité des membres a été validée (...)* ». Cette compétence exclusive traduit une autonomie importante de l'assemblée fédérale dans ce domaine, mais également une vision stricte de la

¹¹⁹⁶ Art.LO 151 code électoral.

¹¹⁹⁷ Art.LO 151-1 code électoral.

¹¹⁹⁸ Art.LO 151-1 code électoral.

¹¹⁹⁹ Ce placement d'office n'est pas appliqué pour les fonctions décrites à l'article LO 142 §1 et §2.

séparation des pouvoirs¹²⁰⁰, ne permettant pas, au pouvoir judiciaire par exemple, de s'immiscer au sein de cette vérification. Le Conseil, auquel appartiennent les députés visés dans leur ensemble, en cas de renouvellement intégral, ou individuellement lors d'une incompatibilité intervenant en cours de mandat, se prononce sur les décisions liées à la vérification des pouvoirs¹²⁰¹. En cas de renouvellement intégral, les parlementaires peuvent prendre part au vote, s'ils justifient de leur qualité par une attestation cantonale¹²⁰². Toutefois, lorsque la décision porte sur la vérification de l'élection d'un parlementaire, ce dernier ne peut pas prendre part au vote, lors du renouvellement intégral ou au cours de la législature. L'entrée en fonction des parlementaires fédéraux s'accompagne également d'une formalité pouvant être qualifiée d'originale. En effet, en vertu de l'article 3 de la LParl, « *Chaque membre de l'Assemblée fédérale prête serment ou fait la promesse solennelle avant d'entrer en fonction* ». Les paroles prononcées lors du serment ou de la promesse solennelle effectués devant les chambres réunies sont les suivantes : « *Je jure devant Dieu tout-puissant d'observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de ma charge*¹²⁰³ » pour le serment et « *Je promets d'observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de ma charge*¹²⁰⁴ ». En cas de refus par l'élu de prêter serment ou de faire la promesse, ce dernier ne pourra exercer son mandat¹²⁰⁵.

Jusqu'à la création du Conseil constitutionnel, et l'entrée en vigueur de la Vème République, la vérification des pouvoirs était une compétence exclusive des assemblées en

¹²⁰⁰ COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) en coopération avec LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE BULGARIE, SEMINAIRE UNIDEM « LES STANDARDS EUROPEENS DU DROIT ELECTORAL DANS LE CONSTITUTIONNALISME CONTEMPORAIN », LE SYSTEME ELECTORAL ET LE CONTENTIEUX ELECTORAL EN SUISSE Rapport de M. Etienne GRISEL, Strasbourg, 17/04/2004, [consulté le 24/06/2022], p.114. Disponible sur : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2004\)039-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2004)039-f).

¹²⁰¹ Le Conseil se prononce sur proposition du bureau provisoire en cas de renouvellement intégral ou sur proposition du bureau lors d'une incompatibilité intervenant durant la législature : Art.64 RCN.

¹²⁰² Art.53 §2 LDP.

¹²⁰³ Art.3§4 LParl.

¹²⁰⁴ Art.3§5 LParl.

¹²⁰⁵ Art.3§3 LParl.

France¹²⁰⁶. Désormais, la vérification de la compatibilité entre le mandat et les fonctions occupées par le parlementaire, est attribuée aux bureaux des assemblées et au Conseil constitutionnel¹²⁰⁷. La procédure est, en réalité, confiée aux bureaux des chambres délibératives, avec un contrôle opéré par le Conseil constitutionnel¹²⁰⁸. L'article LO 151-2 du code électoral précise notamment que « *Le bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général ou les participations financières mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités, (...), sont compatibles avec le mandat parlementaire* ». Dans l'hypothèse où un doute est présent sur la compatibilité entre le mandat et une fonction exercée par le parlementaire, le Conseil constitutionnel doit être saisi et doit se prononcer sur l'incompatibilité éventuelle. Le code électoral français consacre trois autorités de saisine : le bureau de l'AN ou du Sénat, le garde des Sceaux, ainsi que le député concerné par l'incompatibilité. Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a rejeté les requêtes introduites par les citoyens ou des groupes d'intérêts¹²⁰⁹. Si le Conseil constitutionnel décide qu'une incompatibilité est existante entre le mandat et une fonction occupée par le parlementaire, alors ce dernier doit opérer un choix dans un délai de trente jours après le rendu de la décision. Si la régularisation n'est pas opérée, alors le parlementaire est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil.

In fine, le système de vérification des pouvoirs au PE¹²¹⁰, présente un double volet. La procédure contient, en son sein, un volet national et un volet communautaire. Cette procédure double n'est pas un élément étonnant, dans la mesure où le droit électoral de l'UE est

¹²⁰⁶ DAUGERON, Bruno. Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel : la « vérification des pouvoirs », histoire et théorie [en ligne]. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 10/2013, n°41, [consulté le 24/06/2022], p.17. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

¹²⁰⁷ BERTHOD, Michel, HOCHEDÉZ, Daniel, BÉDIER, Laure. *op.cit.* p.79.

¹²⁰⁸ CAMBY, Jean-Pierre. *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*. 7e éd. Paris : Dalloz, 2017. p.315.

¹²⁰⁹ *Ibidem*. p.316. L'auteur cite notamment deux jurisprudences du Conseil : Cons. Const., 4 novembre 2004, n°2004-18 (rejet de la requête d'un citoyen) et Cons. Const., 1er février 1990, n°89-10 (rejet de la requête d'un groupe d'intérêts).

¹²¹⁰ Consacré par l'article 12 de l'acte de 1976 : « *Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des membres du Parlement européen. À cet effet, il prend acte des résultats proclamés officiellement par les États membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie* ».

composé en majeure partie de dispositions nationales et communautaires¹²¹¹. Toutefois, ce double niveau de législation, notamment dans la procédure de la vérification des pouvoirs, conduit à une double contrainte. Tout d'abord, cela est un facteur de remise en cause de l'intégration européenne et de l'homogénéité des dispositions encadrant le mandat parlementaire. De plus, cette situation illustre une carence au sein du statut des parlementaires, dépendant pour partie des dispositions juridiques nationales. L'article 3 du RIPE organise la procédure de vérification des pouvoirs en deux phases. La première phase est une phase nationale. Durant celle-ci, les autorités nationales compétentes des Etats membres, doivent communiquer au PE, la liste des parlementaires élus. De plus, les autorités nationales doivent également faire respecter les incompatibilités prescrites par l'acte de 1976. Deux éléments, à ce stade, peuvent ainsi contribuer à créer une hétérogénéité au sein de la vérification des pouvoirs. En complément des incompatibilités avec le mandat européen au niveau national, les autorités compétentes ainsi que les procédures appliquées devant ces dernières peuvent varier d'un Etat-membre à l'autre. Par exemple, en Belgique, l'autorité compétente pour transmettre au PE les cas d'incompatibilité est le greffier de la chambre des représentants¹²¹², en Allemagne, il s'agit du Président du Bundestag¹²¹³, alors qu'en Espagne la commission électorale centrale d'Espagne est compétente¹²¹⁴. En complément de cette phase nationale, une phase communautaire doit également avoir lieu. Cette dernière présente une similarité avec celle prévue au sein du cas d'étude suisse, car seul le PE possède la compétence de vérification des pouvoirs. Deux phases successives sont prévues dans le déroulement de la vérification des pouvoirs au PE. Tout d'abord, les députés européens élus doivent déclarer par écrit au PE qu'ils n'exercent aucune fonction ou mandat incompatible avec la qualité de membre du PE. Cette déclaration écrite doit être effectuée dans un délai de

¹²¹¹ PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département des droits des citoyens et affaires constitutionnelles). *op.cit.* p.5.

¹²¹² PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles). Manuel sur les incompatibilités et l'immunité des députés européens, Etude pour la commission JURI [en ligne]. 2014, [consulté le 24/06/2022], p.15. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493029/IPOL-JURI_ET\(2014\)493029_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_FR.pdf).

¹²¹³ *Ibidem.* p.36.

¹²¹⁴ *Ibidem.* p.58.

six jours, avant l'ouverture de la première séance du Parlement. Durant la période de vérification des pouvoirs, les députés européens peuvent siéger au PE, et au sein des organes du PE, et possèdent tous les droits attachés à la qualité de membre du PE, seulement s'ils ont effectué l'obligation déclaratoire. Au sein de cette première phase, si des éléments ou « *faits vérifiables à partir de sources accessibles au public*¹²¹⁵ » permettent d'établir l'existence d'une incompatibilité, alors le Parlement constate la vacance du mandat. Une seconde phase, s'ouvre lorsque de tels éléments n'existent pas. Durant cette phase, la commission des affaires juridiques du Parlement¹²¹⁶ établit un rapport, permettant au PE d'effectuer la vérification des pouvoirs. Ainsi, le PE statue sur la validité des mandats en s'appuyant seulement sur les incompatibilités parlementaires contenues dans l'acte de 1976. Ce dernier n'a pas compétence pour examiner les incompatibilités relevant des droits nationaux. Il est toutefois important de préciser que la phase nationale et la phase se déroulant devant le PE ne sont pas totalement hermétiques. En effet, l'article 3 alinéa 6 du RIPE prévoit qu'en cas de procédure nationale pouvant aboutir à la déchéance du mandat du député européen, le Président du PE peut demander, aux Etats membres, d'être régulièrement informé et peut saisir la commission des affaires juridiques du Parlement, afin que le PE puisse se prononcer.

399. La vérification des pouvoirs est ainsi une étape fondamentale dans le déroulement du système démocratique représentatif. En France, le système semble être équilibré et semble préserver à la fois une certaine autonomie des assemblées et un système plus impartial, avec l'intervention du Conseil constitutionnel, dans une optique de parlementarisme rationalisé.

c) Le remplacement des parlementaires

400. Au sein des cas d'étude, le remplacement des parlementaires est évoqué par les dispositions portant sur ces derniers. Deux cas d'étude prévoient des procédures pour le remplacement des parlementaires n'ayant pas achevé l'exercice de leur mandat, et un cas opère un renvoi à d'autres législations.

¹²¹⁵ Art.3 §2 RIPE.

¹²¹⁶ RIPE, Annexe VI, Compétences des commissions parlementaires permanentes.

401. Au sein du système de l'Union européenne, la procédure électorale repose sur des principes communs, mais est incomplète, et renvoie, pour certains points, aux législations nationales¹²¹⁷. Le remplacement des parlementaires ne pouvant achever l'exercice de leur mandat jusqu'à la fin de la législature s'inscrit dans cette optique. L'article 13 de l'Acte de 1976, portant élection des membres au Parlement européen au suffrage universel direct, définit dans un premier temps la vacance du siège. Il précise qu'« *Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès ou de déchéance de son mandat* ». Bien que définissant la vacance, l'Acte ne prévoit pas de procédure communautaire quant au remplacement des parlementaires européens, touchés par l'une des trois hypothèses citées au paragraphe 1 de l'article 13. L'alinéa 2 de ce même article prévoit en effet que « (...) *chaque État membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 5* ». Cette absence de procédure uniforme est une carence au sein du statut des eurodéputés et porte atteinte à une intégration européenne optimale.

402. Les cas d'étude français et suisse consacrent, quant à eux, des procédures portant sur le remplacement des parlementaires ne pouvant achever l'exercice de leur mandat.

En France, le code électoral distingue deux catégories de vacance du siège parlementaire. Les articles LO 176 et LO 178 opèrent une séparation entre « *l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application des articles LO 136-1 ou LO 136-4, la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles LO 137, LO 137-1, LO 141 ou LO 141-1 ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article LO 136* » et les autres causes de vacances. Pour la première série de causes de vacance, des élections partielles sont organisées dans un délai de trois mois, sauf, si le délai entre dans la période de douze mois

¹²¹⁷ BOUTAYEB, Chahira. *op.cit.* p.258.

précédant le renouvellement des pouvoirs de l'Assemblée nationale¹²¹⁸. Pour les autres causes de vacance, le parlementaire est remplacé par son suppléant¹²¹⁹.

Au sein du cas d'étude suisse, les modifications d'exercice du mandat au cours de la législature sont consacrées par la LDP. L'article 55 de la loi précise que « *Lorsqu'un membre du Conseil national quitte ce conseil avant l'expiration de son mandat, le gouvernement cantonal proclame élu le premier des suppléants de la même liste* ». Lorsque le premier suppléant n'est pas en mesure, ou n'accepte pas d'exercer le mandat, alors le suppléant suivant sur la liste est désigné. Si le mandat vacant ne peut être exercé par l'un des suppléants, alors des élections complémentaires sont organisées¹²²⁰.

2) La représentativité politique

403. La représentativité politique peut se définir comme la concordance entre les opinions politiques d'un pays ou d'une structure, et leur représentation au sein d'un organe décisionnaire, tel qu'une assemblée législative par exemple¹²²¹. L'analyse de la représentativité politique conduit à s'interroger sur plusieurs notions. Parmi ces dernières, il est possible de citer la désignation des représentants **(a)**, les modes de scrutin **(b)**, ou encore le nombre de représentants **(c)**.

a) Le caractère démocratique de la désignation au travers du suffrage universel

404. Au sein des trois cas d'étude, le caractère démocratique du système est garanti par l'élection au suffrage universel des représentants. Les représentants de l'Assemblée

¹²¹⁸ Art.LO 178 Code électoral.

¹²¹⁹ Art.LO 176 Code électoral.

¹²²⁰ Art.56 LDP.

¹²²¹ VIALA, Alexandre. La représentation par les partis politiques. In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (dir.), BERTRAND, Mathieu (dir.), ROUSSEAU, Dominique (dir.), et al. *Représentation et représentativité. op.cit.* p.53-64. L'auteur met en évidence le lien étroit entre la démocratie représentativité et le rôle des partis politiques en son sein.

nationale¹²²², du Conseil national¹²²³, du Conseil des Etats¹²²⁴ ainsi que du PE¹²²⁵ sont élus au suffrage universel direct. Les sénateurs français sont, quant à eux, élus au suffrage universel indirect¹²²⁶.

Il est important de préciser que, l'élection des députés européens au suffrage universel direct, n'était pas consacrée initialement lors de la création des communautés européennes¹²²⁷. En effet, les députés siégeant au sein de l'assemblée délibérative européenne étaient considérés comme des délégués nationaux¹²²⁸ ce qui constituait un « *déficit démocratique*¹²²⁹ » important. Les réflexions sur le caractère véritablement démocratique de l'Union ont toujours été présentes. Cette formule du Professeur Duverger traduit les réflexions quant à ce caractère : « *Les institutions de l'Union ont la forme, la couleur, la saveur de la démocratie, mais elles ne sont pas véritablement démocratiques parce que l'appartenance à l'Europe est moins ressentie que l'appartenance à la nation (...)*¹²³⁰ ». La volonté d'organisation d'une élection des représentants européens au suffrage universel direct a été concrétisée, lors du sommet de Paris s'étant déroulé les 9 et 10 septembre 1974¹²³¹. Cette volonté s'est traduite, le 20 septembre 1976, par l'adoption de l'acte portant élection des représentants au PE au suffrage universel direct¹²³². La première élection européenne au

¹²²² Art.24§3 Const.

¹²²³ Art.149§2 Const. fédérale.

¹²²⁴ AUBERT, Jean-François, MAHON, Pascal. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. op.cit.* p.1169.

¹²²⁵ Art. 1er §3 de l'acte de 1976 portant élections des membres au PE au suffrage universel direct.

¹²²⁶ Art.24§4 Const.

¹²²⁷ COSTA, Olivier. *Le parlement européen, assemblée délibérante. op.cit.* p.34.

¹²²⁸ SAURON, Jean-Luc, BARRAU, Alain. *Le Parlement européen : tout savoir en trente questions*. Paris : Gualino-Lextenso Ed., 2009. p.17.

¹²²⁹ LOUIS, Jean-Victor, WAELBROECK, Denis. *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnel*. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 1989. p.17.

¹²³⁰ DUVERGER, Maurice. *L'Europe dans tous ses Etats*. Paris : PUF, 1995. p.51.

¹²³¹ DELPEREE, Francis. *Le Parlement européen pour quoi faire ?*. Bruxelles : Ed. Labor, 1984. p.26.

¹²³² LESCOT, Christophe. *Organisation européenne : Union européenne, Conseil de l'Europe et autres organisations*. 20e éd. Bruxelles : Bruylant, 2018. p.51.

suffrage universel direct s'est déroulée entre le 7 et le 10 juin 1979¹²³³. Désormais, le caractère direct de l'élection européenne est consacré au sein des textes juridiques de l'Union. L'article 1er alinéa 3 de l'acte de 1976 précise notamment que « *L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre et secret* ». Cette disposition est complétée par l'article 10 alinéa 1 et 2 du TUE précisant d'une part que « *Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* » et d'autre part que « *Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen* ».

b) La représentativité politique au travers du mode scrutin

405. Le caractère démocratique de l'élection, traduit par un processus électoral au suffrage universel, direct ou indirect, s'accompagne de questionnements sur la représentation des idées politiques catalysées par les partis politiques, au sein des assemblées. Les interrogations portent notamment sur les modes de scrutin. Le mode de scrutin est « *Un point de rencontre entre l'électeur et le candidat, les modes de scrutin déterminent les modalités de l'élection et ont donc une influence sur ses résultats*¹²³⁴ ».

406. Plusieurs modes de scrutin peuvent être détaillés : le scrutin majoritaire, le scrutin à la proportionnelle et les formes de scrutin mixte. Il est important de préciser que la seule garantie exigée par le protocole n°1 de la CEsDH est que les Etats organisent des processus électoraux libres, au scrutin secret et à intervalles raisonnables¹²³⁵. Les Etats sont donc ainsi libres d'organiser les modalités de leurs élections dans ce cadre.

Le scrutin majoritaire « *permet l'élection des candidats représentant la tendance majoritaire au sein du corps électoral. L'idée de base est de permettre au parti réputé le plus « populaire » de disposer d'une majorité au parlement et, du moins dans un régime*

¹²³³ MENY, Yves, INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN. *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen 1958-2008*. op.cit. p.37.

¹²³⁴ DEBBASCH, Roland. *Droit constitutionnel*. op.cit. p.52.

¹²³⁵ GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 33e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2019. p.209.

*parlementaire, de pouvoir former un gouvernement stable*¹²³⁶ ». Le scrutin majoritaire peut prendre une forme uninominale à un tour ou à deux tours¹²³⁷. Au sein de ces scrutins, un unique siège est à conquérir dans chacune des circonscriptions déterminées¹²³⁸. Le scrutin majoritaire peut également revêtir une forme plurinomiale. Dans ce cadre, le citoyen élit « *une série de candidats inscrits sur un même bulletin ou liste, dans le cadre d'une circonscription plus ou moins étendue*¹²³⁹ ». Des arguments positifs sont avancés pour la sélection d'un tel type de scrutin. En effet, selon ses partisans, le scrutin majoritaire serait un gage de stabilité permettant de dégager une majorité franche et un bloc de l'opposition ou minoritaire¹²⁴⁰. Les détracteurs de ce scrutin avancent, quant à eux, que ce dernier ne permet pas d'atteindre une représentativité des opinions politiques, émises durant le processus électoral, au sein des assemblées¹²⁴¹. De plus, dans le cadre de ce scrutin et lors d'une alternance, la rupture politique serait ainsi trop brutale¹²⁴².

Le système proportionnel diffère du scrutin majoritaire dans la représentativité qu'il confère aux différentes opinions politiques au sein des chambres législatives. En effet, « *le système proportionnel a pour but de transposer proportionnellement les suffrages en mandats, afin que la composition du parlement reflète fidèlement les rapports de force entre les divers partis*¹²⁴³ ». La répartition des sièges au sein du scrutin proportionnel est calculée en fonction du quotient électoral¹²⁴⁴. Le quotient électoral peut se définir comme « *le rapport entre le nombre de suffrages exprimés et le nombre de sièges à pourvoir*¹²⁴⁵ ». Toutefois, il est

¹²³⁶ AUER, Andrea, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.207.

¹²³⁷ DESRAMEAUX, Alexandre, DESRAMEAUX, Gérard-David. *Introduction à la science politique. op.cit.* p.158.

¹²³⁸ DESRAMEAUX, Gérard-David. *Droit électoral. op.cit.* p.82.

¹²³⁹ GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.210.

¹²⁴⁰ DESRAMEAUX, Alexandre, DESRAMEAUX, Gérard-David. *op.cit.* p.159.

¹²⁴¹ DEBBASCH, Roland. *op.cit.* p.54-55. Le Professeur Debbasch emploie notamment l'expression de « *bipolarisation* » entre la droite et la gauche françaises.

¹²⁴² DESRAMEAUX, Alexandre, DESRAMEAUX, Gérard-David. *op.cit.* p.159.

¹²⁴³ AUER, Andre, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.211.

¹²⁴⁴ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *Droit constitutionnel*. 24e ed. *op.cit.* p.691.

¹²⁴⁵ *loc.cit.*

rare que ce calcul n'aboutisse pas à des fractions de sièges restant à répartir. Ainsi, deux méthodes peuvent être mises en place afin d'obtenir une répartition complète. La méthode du plus fort reste a pour finalité d'accorder les sièges aux listes électorales dont le nombre le plus important de voix n'ont pas été utilisées dans le calcul initial¹²⁴⁶. La seconde méthode est la répartition à la plus forte moyenne¹²⁴⁷. Cette méthode calcule le nombre de sièges à répartir en fonction de la division du nombre de voix obtenues par chaque parti « *par le nombre total des sièges qu'il aurait si on lui attribuait le siège restant*¹²⁴⁸ ». La principale critique attribuée au scrutin proportionnel est l'instabilité pouvant en découler¹²⁴⁹. En effet, ce type de scrutin, favorise la pluralité des partis politiques au sein des assemblées¹²⁵⁰.

In fine, les systèmes électoraux mixtes présentent les caractéristiques de deux scrutins. Ces systèmes partagent la répartition des sièges entre la méthode majoritaire et la méthode proportionnelle. Le scrutin mixte permet de réunir les avantages des deux modes de scrutin et d'en lisser les problématiques¹²⁵¹.

407. Les cas d'étude analysés retiennent des solutions différentes, quant aux modes de scrutin relatifs à l'élection des parlementaires.

En France, les modalités de l'élection des députés sont fixées par la loi ordinaire, et plus précisément, par la loi n°86-825 du 16 juillet 1986¹²⁵². L'article 123 du code électoral, issu de cette loi, mentionne que « *Les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours* ». Le mode de scrutin de l'élection des sénateurs français est également consacré par une loi ordinaire, la loi n°2013-702 du 2 août 2013¹²⁵³. Le mode de scrutin des sénateurs présente une originalité forte au sens où ce dernier varie en fonction du nombre de sénateurs à

¹²⁴⁶ DEBBASCH, Roland. *op.cit.* p.56.

¹²⁴⁷ GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *op.cit.* p.213.

¹²⁴⁸ *loc.cit.*

¹²⁴⁹ DESRAMEAUX, Gérard-David. *op.cit.* p.161.

¹²⁵⁰ *loc.cit.*

¹²⁵¹ AUER, Andrea, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.215.

¹²⁵² RAMBAUD, Romain. *op.cit.* p.219.

¹²⁵³ *Ibidem.* p.235.

élire par département¹²⁵⁴. La loi précitée, datant du 2 août 2013, précise que les départements élisant deux sénateurs et moins sont soumis au scrutin majoritaire à deux tours¹²⁵⁵. Le mode de scrutin proportionnel, avec répartition des sièges restant à la plus forte moyenne, s'applique pour les départements devant élire au moins trois sénateurs¹²⁵⁶. Cette répartition, entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, pour les élections sénatoriales, a plusieurs fois varié dans le temps¹²⁵⁷. En effet, le seuil applicable initialement pour la proportionnelle était de cinq sénateurs élus au sein du département, puis, en vertu de la loi du 10 juillet 2000, le seuil a été revu à la baisse et le scrutin proportionnel s'appliquait pour l'élection de trois sénateurs au moins. Ce seuil a de nouveau été relevé à quatre sénateurs, au travers la loi du 30 juillet 2003, et *in fine*, de nouveau rabaissé à trois sénateurs par la loi du 2 août 2013¹²⁵⁸. Ces modifications, ayant eu lieu à intervalles de temps rapprochés, sont notamment permises, car la loi électorale relève, pour les élections des députés et des sénateurs, de la loi ordinaire.

La Suisse, quant à elle, privilégie le mode de scrutin proportionnel pour l'élection des représentants du Conseil national¹²⁵⁹. Elle s'inscrit ainsi dans la tendance des pays européens qui privilégient en majorité le système proportionnel¹²⁶⁰. Il est important de préciser que, contrairement au cas d'étude français, le mode de scrutin est constitutionnalisé en Suisse. Ainsi, l'élection des membres du Conseil national, en vertu de l'article 149 alinéa 2 de la Constitution, se déroule suivant un fonctionnement proportionnel. Une dérogation existe toutefois pour les cantons ne devant élire qu'un seul député. En vertu de l'article 47 de la LDP, le scrutin majoritaire s'applique pour ces derniers. Cette élection des membres du Conseil national au scrutin proportionnel relève d'une longue tradition juridique, s'établissant

¹²⁵⁴ TOUVET, Laurent, DOUBLET, Yves-Marie. *op.cit.* p.465.

¹²⁵⁵ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, et al. *Droit constitutionnel*. 24e éd. *op.cit.* p.838.

¹²⁵⁶ *Ibidem*. p.839.

¹²⁵⁷ RAMBAUD, Romain. *op.cit.* p.238-239.

¹²⁵⁸ TOUVET, Laurent, DOUBLET, Yves-Marie. *op.cit.* p.466.

¹²⁵⁹ GONIN, Luc. *Droit constitutionnel suisse: fondements, institutions et défis*. *op.cit.* p.86.

¹²⁶⁰ DESRAMEAUX, Gérard-David. *op.cit.* p.81.

depuis 1919¹²⁶¹. Les membres du Conseil des Etats sont élus, quant à eux, suivant les règles fixées par chaque canton. En effet, en vertu de l'article 150 alinéa 3 de la Constitution, « *Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des États* ». Hormis les cantons du Jura et Neuchâtel, qui privilégient le scrutin proportionnel, tous les autres cantons ont opté pour une représentation majoritaire¹²⁶².

In fine, le système de l'UE a également établi un mode de scrutin proportionnel pour l'élection des membres du PE¹²⁶³. En effet, l'article 1er alinéa 1 de l'acte de 1976 précise que « *Dans chaque État membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel* ». Ce mode de scrutin a été établi et consacré au niveau communautaire par deux décisions du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002¹²⁶⁴. Initialement, une procédure électorale uniforme était consacrée par le Traité de Rome, en son article 138 alinéa 3¹²⁶⁵. Toutefois, ce désir profond de règles électorales uniformes ne s'est pas concrétisé. L'UE, au regard des profonds clivages pouvant exister entre les traditions électorales des Etats-membres¹²⁶⁶, a dû se contenter de l'établissement de principes composant un dénominateur commun¹²⁶⁷, au travers des deux décisions précitées. L'article 223 alinéa 1 du TFUE consacre ce nouveau tournant. Il précise en effet que « *Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres* ». Les dispositions communes établissent, plus précisément, un cadre commun portant notamment sur l'élection au scrutin de liste ou de vote unique transférable, et la possibilité pour les Etats membres d'autoriser le scrutin de liste préférentiel et de fixer un

¹²⁶¹ AUBERT, Jean-François. *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. *op.cit.* p.104.

¹²⁶² GONIN, Luc. *op.cit.* p.85.

¹²⁶³ COSTA, Olivier, SAINT MARTIN, Florent. *op.cit.* p.14.

¹²⁶⁴ RAMBAUD, Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*. *op.cit.* p.123.

¹²⁶⁵ « *L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres* ».

¹²⁶⁶ BURBAN, Jean-Louis. *op.cit.* p.103.

¹²⁶⁷ MENY, Yves, INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN. *op.cit.* p.41.

seuil minimal pour l'attribution de sièges ne devant pas dépasser les 5% de suffrages exprimés¹²⁶⁸. L'ancien eurodéputé Andrew Duff a produit une étude¹²⁶⁹, mettant en exergue les disparités au sein des pays membres des procédures électorales¹²⁷⁰, malgré l'établissement de principes communs. Afin d'appuyer son propos, l'auteur s'appuie sur un rapport de l'OSCE, portant sur l'analyse des élections européennes de 2009, et mettant en lumière des différences procédurales portant notamment sur la répartition des sièges¹²⁷¹.

c) La représentativité des citoyens au travers du nombre de parlementaires

408. La représentativité est également un point important, lorsqu'elle est traitée au travers du nombre de parlementaires siégeant au sein des chambres. En effet, le nombre de parlementaires siégeant au sein des chambres, et plus précisément leur répartition au sein du territoire national ou européen, doit reposer sur un critère objectif prenant en considération la démographie et la répartition des électeurs sur le territoire. En termes de répartition des sièges au sein du territoire national, le Conseil constitutionnel évoque régulièrement le principe d'égalité de suffrage consacré par l'article 3 de la Constitution, comme par exemple au sein de la décision 86-206 DC du 2 juillet 1986¹²⁷².

409. La représentativité des Etats-membres et de leur population au sein du PE est une question fondamentale¹²⁷³, qui n'a cessé d'être analysée jusqu'à nos jours. Le nombre de parlementaires au sein du PE a continuellement évolué en fonction de l'adhésion de nouveaux Etats-membres, et des règles de répartition¹²⁷⁴. Au regard de l'intégration de nouveau Etats

¹²⁶⁸ Art.3 Acte de 1976.

¹²⁶⁹ DUFF, Andrew. Post-national democracy and the reform of the European Parliament [en ligne]. Notre Europe. NOTRE EUROPE, 10/2010, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/postnationaldemocracy-democratiepostnationaleduffneoct10-2.pdf>.

¹²⁷⁰ *Ibidem*. p.125.

¹²⁷¹ *loc.cit.*

¹²⁷² TOUVET, Laurent, DOUBLET, Yves. *op.cit.* p.480.

¹²⁷³ CLINCHAMPS, Nicolas. *op.cit.* p.89.

¹²⁷⁴ COSTA, Olivier, SAINT MARTIN, Florent. *op.cit.* p.19.

membres au fil de la construction européenne, une limite maximale de parlementaires a été fixée, afin que le nombre de membres au PE ne soit pas élargi de manière infinie. Ainsi, le TUE en son article 14 alinéa 2 fixe le nombre maximal de députés européens à 750, plus le président. Le PE est alors composé de 751 membres. Ce plafonnement a connu des évolutions tout au long de l'intégration de nouveaux Etats membres. En effet, en 1997, un seuil maximum de 700 députés était consacré par le traité d'Amsterdam¹²⁷⁵. Ce seuil a été révisé par le traité européen de Nice, qui mentionnait un plafond de 732 parlementaires européens¹²⁷⁶. Ce plafond a également été revu à la hausse, au travers du traité d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, fixant un nouveau seuil de 736 députés¹²⁷⁷. *In fine*, un nouveau plafond a été introduit en 2007, par le Conseil européen, de 751 députés¹²⁷⁸. Les traités européens ne se contentent pas de fixer un seuil maximal de sièges. Ils déterminent également le mode de répartition des sièges entre les Etats membres. L'article 14 du TUE précité prescrit trois règles quant à cette répartition. Tout d'abord, les Etats-membres ne peuvent se voir attribuer moins de six sièges au PE. Ce nombre est également encadré quant à son maximum. Les Etats-membres ne peuvent avoir plus de 96 représentants au sein de l'assemblée européenne. De plus, la méthode de répartition des sièges est effectuée selon une méthodologie dégressivement proportionnelle. Cette méthodologie conduit à surreprésenter les petits Etats membres en termes de population, bien que ce déséquilibre a été réduit¹²⁷⁹. La représentativité des citoyens européens au sein du PE, n'est ainsi pas optimale, dans la mesure où les pays membres les plus peuplés possèdent moins de représentants que les pays les moins peuplés. Le Brexit a toutefois modifié la répartition des sièges au sein de l'assemblée européenne. Avant sa sortie du système de l'UE, le Royaume-Uni détenait 73 sièges au sein du PE. Par une décision n°2°18/937, le Conseil européen a abaissé le nombre de députés

¹²⁷⁵ CLINCHAMPS, Nicolas. *op.cit.* p.90.

¹²⁷⁶ RAMBAUD, Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. *op.cit.* p.120.

¹²⁷⁷ BLANQUET, Marc. *Droit général de l'Union européenne. op.cit.* p.196

¹²⁷⁸ MARTUCCI, Francesco. *Droit de l'Union européenne*. 3e éd. Paris : Dalloz, 2021. p.291.

¹²⁷⁹ COSTA, Olivier, SAINT MARTIN, Florent. *op.cit.* p.20-22.

européens de 751 à 705¹²⁸⁰. Ainsi, 27 sièges ont été attribués à des Etats-membres siégeant au PE (**Annexe 13**), et 46 sont conservés pour les futurs adhérents à l'UE¹²⁸¹.

410. Le nombre des parlementaires au sein des chambres françaises et suisses est fixé par les textes constitutionnels. La Constitution du 4 octobre 1958 précise que le nombre de députés à l'AN ne peut être supérieur à 577 et que le nombre de sénateurs ne peut excéder, quant à lui, 348¹²⁸². En Suisse, la Constitution fédérale affirme que « *Le Conseil national se compose de 200 députés du peuple*¹²⁸³ » et que « *Le Conseil des États se compose de 46 députés des cantons*¹²⁸⁴ ».

La répartition du nombre de parlementaires par circonscription n'est pas précisée par les constitutions de ces deux cas d'étude, hormis pour le Conseil des Etats. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 150 de la Constitution fédérale « *Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés* ». Pour le Conseil national, la Constitution précise seulement que les circonscriptions sont calquées sur les cantons¹²⁸⁵, et sont ainsi au nombre de 26. La LDP réglemente plus précisément la répartition du nombre de sièges par canton. Le critère retenu par la LDP est un critère démographique¹²⁸⁶, car l'article 16 alinéa 1 de cette loi fédérale mentionne que « *Les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons en fonction de l'effectif de la population résidante de l'année civile qui suit directement la dernière élection du Conseil national* ». L'article 17 de la LDP précise les modalités de la répartition. Dans un premier temps, la population résidant en Suisse est divisée par 200. Le quotient de cette division sert de clef de répartition. Les cantons dont la population n'atteint pas le chiffre du quotient n'obtiennent qu'un seul siège. Une fois que ces cantons sont retirés de la répartition, le nombre d'habitants

¹²⁸⁰ RAMBAUD, Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. *op.cit.* p.121.

¹²⁸¹ *loc.cit.*

¹²⁸² Art.24 Const.

¹²⁸³ Art.149 Const. fédérale.

¹²⁸⁴ Art.150 Const. fédérale.

¹²⁸⁵ Art.149§3 Const. fédérale.

¹²⁸⁶ AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *op.cit.* p.219.

de chaque canton est additionné et est divisé par le nombre de sièges restants à attribuer. Ce quotient constitue la seconde clef de répartition. Les cantons dont la population n'atteint pas le chiffre du quotient n'obtiennent qu'un seul siège. Le système de calcul est renouvelé *« jusqu'à ce que les cantons atteignent le dernier chiffre de répartition¹²⁸⁷ »*. Une fois que les cantons restants ont atteint la clef de répartition, alors la répartition principale peut débiter. Chaque canton obtient le nombre de sièges calculé par rapport au nombre de fois pour lequel la clef de répartition est contenue au sein de la population cantonale. Suite à cette répartition principale, les sièges restants sont attribués aux cantons ayant obtenu le plus fort reste au sein de l'opération de calcul. A titre d'exemple, le canton de Zurich possède 35 sièges alors que des cantons tels que Freiburg, Obwalden ou encore d'Appenzell en détiennent un seul¹²⁸⁸.

En France, le principe général encadrant la répartition du nombre de députés au sein des circonscriptions est consacré par l'article 3 de la Constitution. Ce dernier précise que le suffrage *« est toujours universel, égal et secret »*. L'égalité du suffrage dans sa représentation sur le territoire national a été consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, dans une décision n°85-196 DC datant du 8 août 1985¹²⁸⁹ le Conseil précise que *« (...) le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ; que s'il ne s'ensuit pas que cette représentation doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque région ni qu'il ne puisse être tenu compte d'autres impératifs d'intérêt général (...) »*. Au sein de ce considérant, le juge constitutionnel pose un principe fondamental concernant le découpage des circonscriptions. Ces dernières doivent être déterminées en fonction d'un critère démographique. Toutefois, ce critère démographique n'est pas intangible puisqu'une atteinte à ce dernier est autorisée

¹²⁸⁷ Art.17§a.3 LDP.

¹²⁸⁸ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlement/statut-assemblée-federale/le-peuple-et-assemblée-federale/election-conseil-national>.

¹²⁸⁹ Citée In EHRHARD, Thomas. Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le parlement hors jeu ? [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.146, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.117-132. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

lorsque des raisons d'intérêt général s'imposent¹²⁹⁰. Ces principes ont été repris par la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés¹²⁹¹. En complément de ces principes généraux, la méthode utilisée par le Gouvernement pour procéder au découpage des circonscriptions est celle de la tranche¹²⁹², en utilisant un dénominateur de 125 000 habitants. *In fine*, Il est également important de citer que l'article 25 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, depuis la révision constitutionnelle de 2008¹²⁹³, prévoit qu' « Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ».

B) Des dispositions statutaires devant garantir un égal accès au mandat parlementaire

411. Les caractéristiques actuelles du mandat **(1)**, et notamment son évolution vers une professionnalisation, nécessitent que des dispositions soient mises en place afin que l'égal accès au mandat soit garanti. La présence au sein des cas d'étude, de droit économiques et sociaux statutaires, permet une garantie efficace **(2)**.

1) Un mandat nécessitant des dispositions favorisant l'égalité d'accès

412. Deux caractéristiques du mandat, une classique et l'autre contemporaine, nécessitent la mise en place de garanties statutaires favorisant l'égal accès. Classiquement, le mandat est précaire, car il est périodiquement remis en cause par le mécanisme de l'élection **(b)**. De manière contemporaine, le mandat parlementaire est confronté à une professionnalisation qui rend difficile le cumul avec une autre fonction **(a)**.

¹²⁹⁰ *Ibidem*. Le juge constitutionnel précise, dans une décision n° 2008-573 DC datant du 8 janvier 2009, que « leur mise en oeuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ».

¹²⁹¹ TOUVET, Laurent, DOUBLET, Yves-Marie. *Droit des élections. op.cit.* p.480.

¹²⁹² *loc.cit.*

¹²⁹³ *loc.cit.*

a) La professionnalisation du mandat parlementaire

413. La professionnalisation du mandat parlementaire se traduit notamment par une incompatibilité temporelle entre l'exercice de ce dernier et une activité professionnelle. Or une activité professionnelle permet à son occupant d'avoir accès à certains droits tels que la rémunération, la protection sociale ou encore les allocations de chômage ou de pensions de retraite. L'occupation du mandat à plein temps ne permet pas au parlementaire d'accéder à ces droits puisque le mandat n'est pas considéré comme une activité professionnelle. Il est alors indispensable que la perte de ces droits liés à une activité professionnelle soit compensée par des droits du même type conférés par l'exercice du mandat. La présence de ces droits a pour objectif de permettre un égal accès au mandat parlementaire. Lors de l'analyse de ces droits, il sera, de plus, intéressant de les comparer à ceux présents dans la sphère professionnelle.

b) La précarité du mandat parlementaire

414. La situation de l'homme politique en général, et des parlementaires en particulier, est une situation fragile et précaire. En effet, le temps de durée au sein de la sphère politique pour un parlementaire est bref. Un mandat normalement effectué temporellement¹²⁹⁴, dure cinq ans pour un député de l'AN¹²⁹⁵ et les députés européens¹²⁹⁶, six ans pour un sénateur¹²⁹⁷, et quatre ans pour les Conseils nationaux et des Etats suisses¹²⁹⁸. Ce temps, qui peut paraître long lorsqu'il est considéré isolément, peut être observé comme une période brève à l'intérieur d'une carrière professionnelle complète, durant en moyenne plus d'une quarantaine d'années. Bien qu'il n'existe aucune limite de cumul dans le temps du mandat¹²⁹⁹, le parlementaire pouvant ainsi se représenter à chaque élection, il n'est toutefois pas garanti que ce dernier soit

¹²⁹⁴ Sans être interrompu par une démission, la maladie etc...

¹²⁹⁵ Art.LO121 code électoral.

¹²⁹⁶ Art.5§1 Acte de 1976.

¹²⁹⁷ Art.LO275 code électoral.

¹²⁹⁸ Art.149§2 Const. fédérale.

¹²⁹⁹ Une telle limitation est seulement consacrée pour le Président de la République française à l'article 6 alinéa 2 de la Constitution.

réélu. La réélection est une étape charnière et difficile pour l'élu. En effet, bien que ce dernier bénéficie de l'expérience politique attachée à l'exercice de son précédent mandat, il doit toutefois défendre son bilan devant les électeurs.

La longue durée du temps d'exercice du mandat, lorsqu'il est considéré de manière isolément, et son caractère relativement bref au sein d'une carrière professionnelle, appellent à plusieurs remarques. Ces remarques peuvent également s'appliquer aux politiciens de carrière qui exercent durant toute leur vie ou une grande partie de leur vie un mandat parlementaire. Premièrement, lorsque le citoyen exerce le mandat, il est difficile pour lui d'en cumuler l'exercice avec une activité professionnelle. Ainsi, le parlementaire est exclu, durant une période plus ou moins longue en fonction du cumul dans le temps de plusieurs mandats successifs, des garanties liées à l'exercice d'une activité professionnelle publique ou privée. Parmi ces garanties, il est notamment possible de citer les aides et protections sociales. Toutefois, la privation de ces aides n'est pas seulement effective durant l'exercice du mandat, mais également à la fin de son exercice. En effet, les travailleurs bénéficient de plusieurs garanties lorsque ces derniers n'exercent plus leur activité à la suite d'une période déterminée. Parmi ces dispositifs, il est possible de citer l'assurance-chômage, les dispositifs de retour à l'emploi ou encore la prise en compte de la période d'activité pour la retraite.

Il est ainsi indispensable d'analyser, si les dispositions statutaires portant sur les parlementaires consacrent de tels garanties ou des dispositifs similaires. La consécration de tels éléments paraît indispensable à la garantie de la représentativité au sein des assemblées. Il semblerait qu'il soit difficile pour un citoyen de se couper, durant la durée du mandat ou plus encore, des garanties professionnelles et sociales accordées aux travailleurs. L'absence de cette consécration renverrait aux thèses de Max Weber portant sur le recrutement ploutocratique des assemblées en l'absence d'une indemnité suffisante.

2) Des droits économiques et sociaux favorisant l'égal accès

415. Les droits économiques et sociaux, présents au sein des statuts des parlementaires des cas d'étude, permettent de favoriser et de garantir l'égal accès. Le droit phare de cette panoplie est l'indemnité parlementaire **(a)**. Cependant, en complément de l'indemnité, tout un

panel de droits économiques et sociaux est consacré **(b)**, rapprochant ainsi le statut des parlementaires des statuts classiques des professions hors du champ politique.

a) L'indemnité parlementaire

416. Il est opportun de rappeler, lorsque l'indemnité parlementaire est analysée, les propos de Max Weber distinguant les protagonistes vivant « *pour* » la politique, des personnages vivant « *de* » la politique¹³⁰⁰. Le critère séparant ces deux catégories d'individus est un critère économique¹³⁰¹. La personne vivant « *de* » la politique est une personne tirant ses revenus économiques de son activité politique. Afin de vivre « *pour* » la politique, il est nécessaire que le citoyen soit indépendant économiquement de son mandat politique¹³⁰². Les ressources économiques à la disposition des personnes vivant « *pour* » la politique éloigneraient de leur perspective l'idée de faire de la politique dans un but purement économique, mais pour l'intérêt de la chose publique et de la direction des affaires publiques. Or, il est important de préciser, qu'un système reposant uniquement sur des personnes vivant « *pour* » la politique, et disposant ainsi de ressources économiques importantes, conduirait à un recrutement ploutocratique, excluant ainsi certaines catégories socio-professionnelles de l'exercice d'un mandat¹³⁰³. De plus, Max Weber, dépasse, lui-même, dans ses travaux, ce croisement rigide. En effet, une personne vivant « *pour* » la politique pourrait être également intéressée par l'aspect économique du mandat. Au contraire, une personne vivant « *de* » la politique au sens économique du terme, peut également être motivée par la défense de l'intérêt général et la défense d'un projet politique. La professionnalisation du mandat, notamment par le temps qu'il est nécessaire d'y accorder¹³⁰⁴, en raison de la maîtrise technique des sujets

¹³⁰⁰ WEBER, Max, COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Le savant et le politique. op.cit.* p.131-132.

¹³⁰¹ *Ibidem.* p.131.

¹³⁰² *loc.cit.*

¹³⁰³ *Ibidem.* p.132.

¹³⁰⁴ FANIEL, Jean, La rémunération des parlementaires et des ministres. *op.cit.*

contemporains¹³⁰⁵, de la procédure et du fonctionnement des chambres¹³⁰⁶, et de la complexification des problématiques contemporaines¹³⁰⁷, conduit à ce que les personnes, exerçant un mandat, vivent « *de* » la politique. En effet, les cas d'étude retenus instaurent tous des modes de rétribution permettant à toutes les catégories sociales de pouvoir accéder au mandat, et de vivre ainsi « *de* » la politique durant une durée déterminée, égale à celle du mandat.

417. Benjamin Morel pose au sein d'un article portant sur les indemnités et avantages matériels des parlementaires, une définition exhaustive de l'indemnité parlementaire. Il précise notamment que « *Les indemnités parlementaires ne se confondent pas avec un salaire, pas plus que le mandat parlementaire ne se confond avec un emploi. L'indemnité ne sanctionne pas historiquement un travail. Elle est une somme qui permet au parlementaire, quelles que soient ses ressources, de se consacrer à son mandat. Elle est donc une garante de justice sociale et d'indépendance. En effet, un parlementaire qui ne peut s'appuyer sur son mandat pour vivre doit trouver d'autres sources de revenus pour entretenir son niveau de vie. Au XIXe siècle cela conduisit à réserver une telle fonction à des catégories sociales propres à vivre de leur rente, ou à permettre à l'exécutif d'amadouer les députés par l'offre de fonctions lucratives annexes. Une trop faible rémunération risque aujourd'hui, par ailleurs, de conduire au rapprochement des parlementaires avec des groupes d'intérêts pouvant leur proposer une rémunération complémentaire et une voie de sortie de la carrière politique*¹³⁰⁸ ». Le chercheur met en avant trois éléments importants dans la détermination de l'indemnité. Tout d'abord, la nature de celle-ci ne s'apparente pas à celle d'un salaire attribué dans le cadre d'une activité professionnelle. En effet, le mandat parlementaire, bien que subissant une mutation liée à une professionnalisation importante¹³⁰⁹, n'est pas une activité professionnelle.

¹³⁰⁵ COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. *Qui sont les députés français ? enquête sur des élites inconnues. op.cit.* p.65.

¹³⁰⁶ LE BEGUEC, Gilles. La professionnalisation parlementaire. *op.cit.* p.388.

¹³⁰⁷ DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas des élus politiques. *op.cit.*

¹³⁰⁸ MOREL, Benjamin. Les indemnités et avantages matériels des parlementaires: Etude comparée. *op.cit.* p.4.

¹³⁰⁹ DEMAZIERE, Didier. *op.cit.*

L'auteur met également en avant le double objectif de l'indemnité. Dans un premier temps, cette mesure permet la justice sociale dans l'accès au mandat, c'est-à-dire, de permettre au plus grand nombre, quel que soit son niveau de richesse personnelle ou sa catégorie socioprofessionnelle, de pouvoir exercer le mandat. Dans un second temps, l'indemnité parlementaire permet d'assurer une caractéristique fondamentale du mandat parlementaire : son exercice indépendant. En effet, si l'indemnité n'existait pas, le parlementaire pourrait rechercher des financements privés et en contrepartie défendre des intérêts privés à l'assemblée. Le mandat représentatif basculerait alors vers un mandat de plus en plus impératif.

418. Le principe d'une somme d'argent, indemnisant le temps consacré par les parlementaires « *au bien commun*¹³¹⁰ », est présent au sein des cas d'étude. Il est important de préciser que le principe d'une indemnité liée à l'exercice du mandat parlementaire ne se limite pas aux cas d'étude analysés, mais est présent au sein de nombreux systèmes représentatifs¹³¹¹. En France, l'article 25 de la Constitution du 4 octobre 1958 précise 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* ». Ces dispositions sont complétées par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement¹³¹². La consécration d'une indemnité liée à l'exercice d'un mandat politique n'est pas nouvelle en France. En effet, depuis la Révolution française, l'exercice des fonctions politiques a été largement accompagné d'une indemnité, hormis à de rares exceptions, telles que la

¹³¹⁰ BUGÉ, Eric. *Droit de la vie politique. op.cit.* p.644.

¹³¹¹ VAN DER HULST, Marc, UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Le mandat parlementaire: étude comparative mondiale. op.cit.* p.30.

¹³¹² BARBE, Vanessa. Deuxième Partie : Le financement public du Parlement national [en ligne]. *Revue française de finances publiques*, n°142, [consulté le 24/06/2022], p.183. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

Restauration¹³¹³. En Suisse, ainsi qu'au Parlement européen, l'indemnité parlementaire est également consacrée par les textes juridiques.

Contrairement au cas d'étude français, l'indemnité parlementaire n'est pas constitutionnalisée en Suisse. L'article 2 de la LMAP mentionne une « *Indemnité annuelle versée au titre de la préparation des travaux parlementaires* ». Il est intéressant de noter que, sur le site institutionnel du parlement fédéral suisse, l'indemnité annuelle est qualifiée de rémunération ou encore de revenu¹³¹⁴.

Il est en de même dans le cadre du système de l'UE. L'indemnité parlementaire n'est pas consacrée par les traités. Elle est toutefois mentionnée par la décision de 2005 portant statut des députés européens. Au sein de la décision, l'article 9 alinéa 1 de cette dernière associe l'indemnité à l'objectif d'exercice indépendant du mandat : « *Les députés ont droit à une indemnité appropriée qui assure leur indépendance* ».

En Suisse, ainsi qu'au PE, l'indemnité parlementaire a été respectivement un point important du débat sur la mutation du mandat parlementaire d'un côté, et une des raisons de la construction d'un statut de l'autre. Au sein de la confédération helvétique, une indemnité liée à l'exercice du mandat parlementaire n'était pas naturelle au regard du principe de milice¹³¹⁵. Jusque dans les années 1960, les parlementaires suisses ne percevaient pas d'indemnité annuelle, mais seulement des jetons de présences liés à leur présence dans l'assemblée, et une indemnité concernant les frais de voyage¹³¹⁶. A partir de la décennie 1960, une indemnité annuelle a commencé à être perçue par les parlementaires fédéraux. Toutefois, le montant de cette dernière était très modeste, et ce montant dérisoire s'est maintenu jusque dans les années

¹³¹³ RAMBAUD, Romain, BONNIVARD, Julien. Histoire du droit des indemnités des élus : pour une analyse en termes de régimes politiques : vers une fonction publique républicaine sui generis de la représentation politique [en ligne]. *14e Congrès de l'AFSP*, Association française de science politique (ASFP), Jul 2017, Montpellier, France.[consulté le 24/06/2022]. p.7. Disponible sur : <hal-02321267>.

¹³¹⁴ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE, Indemnités parlementaires [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlament/deputes/indemnites-parlementaires>.

¹³¹⁵ MEUWLY, Olivier. Le système de milice une lente construction In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *État citoyen et citoyens dans l'État: la politique de milice entre mythe et modernité. op.cit.* p.146.

¹³¹⁶ LASSEB, Karim, PILOTTI, Andrea. *op.cit.* p.5.

1990¹³¹⁷. En 1968, le montant de l'indemnité annuelle s'élevait à 3000 francs suisses. Entre 1983 et 1988, cette dernière plafonnait à 16 500 francs suisses¹³¹⁸. Au cours de cette période, il était ainsi impossible pour un parlementaire suisse de vivre économiquement « *de* » son mandat. Le maintien d'un montant assez faible de l'indemnité était la conséquence de la vision milicienne du Parlement fédéral. Une indemnité plus importante aurait signifié que les parlementaires auraient pu se consacrer à plein temps à leur mandat, et devenir des « *professionnels* » de la politique. Désormais, la situation indemnitaire des parlementaires suisses est encadrée, depuis le 18 mars 1988, par la LMAP, qui accorde une indemnité permettant à ces derniers de pouvoir se consacrer à leur mandat¹³¹⁹. Il est important de préciser qu'en Suisse, l'indemnité perçue par les membres des chambres fédérales est considérée juridiquement comme un « *revenu provenant d'une activité dépendante* » en vertu de l'article 7 du Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)¹³²⁰. La professionnalisation du mandat parlementaire suisse est ainsi marquée par cette qualification juridique. Il est toutefois étonnant que cette qualification ait été retenue eu égard au principe de milice fortement ancré. Au sein de l'UE, l'indemnité parlementaire a également occupé une place importante. Avant la création du statut des députés européens, un nombre important de dispositions encadrant l'exercice du mandat parlementaire relevaient des droits nationaux¹³²¹. Parmi ces dispositions, celles portant sur l'indemnité parlementaire étaient concernées. Ainsi, de fortes disparités pouvaient exister entre les parlementaires en fonction de leur nationalité¹³²². Au début de l'année 2004, l'indemnité parlementaire la plus haute était de 10 974 euros pour les députés italiens siégeant au PE, alors que la plus basse était de 761

¹³¹⁷ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. op.cit. p.98.

¹³¹⁸ *Ibidem*. p.335.

¹³¹⁹ LASSEB, Karim, PILOTTI, Andrea. La rémunération du travail politique en Suisse. Entre fonctions accessoires et mandats à plein temps. op.cit. p.360.

¹³²⁰ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE. op.cit. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlement/deputes/indemnites-parlementaires>.

¹³²¹ ROTHLEY, Willi. Vers un statut unique des députés européens. op.cit.

¹³²² POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. L'émancipation difficile des eurodéputés : l'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen. op.cit. p.228.

euros pour les eurodéputés hongrois¹³²³. Ainsi, les considérations financières, lors des réflexions et débats sur la création d'un statut communautaire des députés européens, étaient très présentes. La motivation de telles dispositions relatives à une indemnité communautaire commune avait pour motif l'égalité de traitement entre tous les députés européens, quel que soit leur Etat-membre d'origine. L'égalité de traitement permettrait ainsi une égalité d'accès au mandat entre tous les citoyens européens, et leur permettrait ainsi de vivre tous de la même manière économique « *du* » mandat parlementaire européen. Le rapport dit « *ROTHLEY* » de 1998 mentionnait ainsi « *qu'il y a lieu d'assurer l'égalité de traitement entre les députés en prévoyant les prestations suivantes du Parlement européen : une indemnité parlementaire mensuelle au titre de l'activité du(de la) député(e) (...)*¹³²⁴ ». Le rapport précité mentionnait également une indemnité parlementaire européenne de 5677,22 euros correspondant « *à la moyenne des indemnités parlementaires que l'ensemble des députés perçoivent des parlements nationaux à la date de l'adoption de la présente décision*¹³²⁵ ».

419. En France, l'indemnité des parlementaires est composée de l'indemnité parlementaire, de l'indemnité de fonction¹³²⁶ ainsi que de l'indemnité de résidence. L'indemnité parlementaire, en elle-même, s'élève à 5623,23 euros¹³²⁷. L'indemnité de fonction est égale au quart de l'indemnité parlementaire, en vertu des prescriptions de l'article 2 de l'ordonnance portant sur l'indemnité des membres du Parlement. Le montant de l'indemnité de fonction est ainsi égal à 1447,98 euros¹³²⁸. *In fine*, l'indemnité de résidence s'élève à 168,70 euros¹³²⁹. L'indemnité des députés, depuis le 1er janvier 2020, s'élève ainsi à 7239,91 euros bruts

¹³²³ RAMBAUD, Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. *op.cit.* p.124.

¹³²⁴ PARLEMENT EUROPEEN (Commission juridique et des droits des citoyens), ROTHLEY, Willy (rapporteur). Rapport sur le projet de statut des députés au Parlement européen. *op.cit.* p.8.

¹³²⁵ *Ibidem.* p.14.

¹³²⁶ Article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

¹³²⁷ ASSEMBLEE NATIONALE, La rémunération des députes [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/les-deputes/le-statut-des-deputes/la-remuneration-des-deputes2>.

¹³²⁸ *Ibidem.*

¹³²⁹ *Ibidem.*

mensuels¹³³⁰. Toutefois, cette indemnité parlementaire peut être complétée par des indemnités complémentaires liées aux fonctions que le parlementaire exerce au sein de sa chambre. Les présidents de l'AN et du Sénat perçoivent une indemnité mensuelle complémentaire qui s'élève respectivement à 7297 euros bruts et 7196 euros bruts¹³³¹. Il est en de même pour les vice-présidents du Bureau¹³³², les Questeurs¹³³³, les secrétaires du Bureau¹³³⁴, les présidents de groupe politique¹³³⁵, les présidents de commissions et rapporteurs généraux¹³³⁶, ou encore les présidents de délégation¹³³⁷. Deux remarques peuvent être émises. Tout d'abord, l'indemnité parlementaire est égale pour les députés et les sénateurs. La seule variation admise par l'ordonnance précitée est la réduction du montant de l'indemnité de fonction par les dispositions propres à chaque règlement des chambres. Des retenues sont explicitement consacrées aux articles 159 du RAN et 23 bis alinéa 7 du RIS. La seconde remarque porte sur le mode de calcul de l'indemnité. Selon les dispositions de l'article 1er de l'ordonnance de 1958, « *L'indemnité parlementaire est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie présentement dite "hors échelle". Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie* ». Ainsi, l'indemnité parlementaire est indexée sur les revenus de certains fonctionnaires, tels que les Conseillers d'Etat. Cela signifie également que l'indemnité parlementaire peut varier en fonction du point d'indice de la fonction publique¹³³⁸. Cette indexation de l'indemnité parlementaire sur le traitement d'une certaine classe de fonctionnaires appelle à formuler des observations. Tout d'abord, cette indexation renforce l'idée de professionnalisation du mandat. Il est clair que l'indemnité parlementaire n'est pas

¹³³⁰ SENAT, L'indemnité parlementaire [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/statut.html.

¹³³¹ *Ibidem*.

¹³³² AN : 1042 euros ; Sénat : 2070 euros.

¹³³³ AN : 5024 euros ; Sénat : 4213 euros.

¹³³⁴ AN : 695 euros ; Sénat : 709 euros.

¹³³⁵ Sénat : 2070 euros.

¹³³⁶ AN pour les présidents et rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales : 883 euros ; Sénat : 2070 euros.

¹³³⁷ Sénat : 1911 euros.

¹³³⁸ SENAT. *op.cit.* Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/statut.html.

une rémunération au sens professionnel du terme. Cependant, son indexation au traitement de la fonction publique est un signe de professionnalisation. Le professeur Romain Rambaud a même qualifié les parlementaires de « *fonction publique sui generis* », à la suite de l'indexation de l'indemnité parlementaire au traitement des conseillers d'Etat¹³³⁹. Ensuite, cette indexation est un signe positif au regard de la crise de confiance des citoyens à l'égard des représentants, notamment pour certains aspects financiers. En effet, dans le cas d'étude français, le principe de l'indemnité est constitutionnalisé, toutefois son mode de calcul dépend des parlementaires eux-mêmes au travers de la loi organique. Ainsi, l'autorégulation sur ce point sensible est contrebalancée par une objectivité du mode de calcul de l'indemnité.

Un mode de calcul similaire est retenu pour l'indemnité des membres du PE. L'article 10 de la décision portant statut des membres du PE précise que « *L'indemnité est égale à 38,5 % du traitement de base d'un juge de la Cour de justice des Communautés européennes* ». Ce mode de fixation est également un élément positif envers le déficit de confiance des citoyens. L'objectivité dans la fixation de l'indemnité des parlementaires européens a toujours été présente. En effet, le mode de calcul proposé par le rapport Rothley de 1998 comportait déjà de l'objectivité, en déterminant l'indemnité en fonction de la moyenne des indemnités parlementaires propres à chaque Etat-membre. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue, l'objectivité dans la fixation de l'indemnité s'est poursuivie avec la nomination d'un groupe composé d'experts et de hautes personnalités, en charge d'établir le montant de l'indemnité¹³⁴⁰. Au sein de ce rapport¹³⁴¹, le groupe d'experts avait fait la proposition d'une indemnité de 8000 euros. Cette base a été retenue par le PE et a permis d'orienter les négociations de l'indemnité autour de ce montant¹³⁴². Depuis le 1er juillet 2021, l'indemnité parlementaire des membres du PE s'élève ainsi à 9166,30 euros bruts mensuels.

In fine, en Suisse, l'indemnité parlementaire est fixée par les parlementaires eux-mêmes, sans mode d'indexation. Le montant de l'indemnité annuelle est de 26 000 francs suisses¹³⁴³ (environ 24 830 euros). Cette indemnité est complétée par une indemnité

¹³³⁹ RAMBAUD, Romain, BONNIVARD, Julien. *op.cit.* p.24.

¹³⁴⁰ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.233.

¹³⁴¹ PE 290.75/BUR

¹³⁴² POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.233.

¹³⁴³ Art.2 LMAP.

journalière de participation en vertu de l'article 3 de la LMAP. Cette indemnité journalière est égale à un montant de 440 francs suisses (environ 420 euros). On peut s'apercevoir que le montant de l'indemnité annuelle est plus faible que celui des indemnités au Parlement français et au PE. Toutefois, la différence de montant est compensée en partie par l'indemnité journalière. En 2018, le total des indemnités journalières perçues sur une année par les Conseillers nationaux et les Conseillers des Etats était respectivement de 38 190 et 46 693 francs suisses. Comme au sein des autres cas d'étude, l'indemnité annuelle est complétée, pour certains parlementaires exerçant un rôle particulier au sein de la chambre, par d'autres indemnités. L'article 9 de la LMAP consacre par exemple une indemnité spécifique pour les députés exerçant le rôle de président de commission ou de rapporteur. Cette dernière est de 440 francs suisses pour le rôle de président et de 220 francs suisses pour celui de rapporteur. La LMAP mentionne également des indemnités spécifiques pour les présidents et vice-présidents des chambres fédérales.

420. Les indemnités parlementaires sont également soumises à des impositions et prélèvements obligatoires. Les trois cas d'étude consacrent ces retenues fiscales et sociales sur les indemnités.

En France, l'indemnité parlementaire de base est amputée de plusieurs cotisations sociales telles que la CSG et la CRDS, la cotisation complémentaire à la Caisse Autonome de Sécurité Sociale des Sénateurs, la cotisation au fonds de garantie de ressources, ou encore la cotisation à la Caisse des Retraites des Anciens Sénateurs et au régime complémentaire, et la cotisation au régime obligatoire de la Caisse de pensions des députés¹³⁴⁴. Les indemnités nettes de base des députés et des sénateurs sont ainsi respectivement de 5715 euros et de 5380 euros¹³⁴⁵. L'indemnité parlementaire est également soumise à l'impôt sur le revenu (**Annexe 14**).

En Suisse, la situation présente des convergences avec le cas français, notamment au regard des dispositions du RAVS. En vertu de l'article 7 précité, l'indemnité annuelle est soumise aux cotisations sociales. Les parlementaires fédéraux suisses sont également tenus de

¹³⁴⁴ SENAT. *op.cit.* Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/statut.html.

¹³⁴⁵ *Ibidem*.

payer les cotisations portant sur l'assurance-chômage. Cette obligation est consacrée par l'article 2 alinéa 1er de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)¹³⁴⁶.

In fine, l'indemnité parlementaire européenne est aussi soumise à imposition. L'article 12 de la décision portant statut des députés européens précise que « *L'indemnité prévue à l'article 9 est soumise à l'impôt au profit des Communautés aux mêmes conditions que celles qui ont été fixées, sur la base de l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés, pour les fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes* ». La décision de 2005 renvoie également à une possibilité d'imposition par les Etats membres à condition « *que toute double imposition soit évitée* ¹³⁴⁷ ». Il est ainsi aisé de constater, qu'une nouvelle fois, le statut des députés européens mentionne les dispositions des droits nationaux. Cela traduit une intégration européenne qui n'est pas poussée à son maximum, et un statut des eurodéputés pouvant être davantage « *communautarisé* ».

La soumission de l'indemnité parlementaire aux impositions et cotisations sociales permet d'affirmer que cette dernière se rapproche d'une rémunération perçue dans un cadre professionnel. Pour les cas d'étude français et de l'UE, cette soumission se limite à un rapprochement, car l'indemnité parlementaire n'est pas considérée comme un revenu, bien que la confusion soit entretenue lors de la navigation sur les sites internet institutionnels des chambres, qui utilisent notamment le terme de rémunération ou de salaire¹³⁴⁸. En Suisse, la situation est différente, car l'indemnité annuelle est assimilée à un revenu en vertu des dispositions du RAVS. Ces situations témoignent ainsi de la professionnalisation du mandat parlementaire au regard du montant de l'indemnité et des prélèvements opérés sur cette dernière.

¹³⁴⁶ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlement/deputes/indemnites-parlementaires>.

¹³⁴⁷ Art.12 §1 décision portant statut des membres du PE.

¹³⁴⁸ PARLEMENT EUROPEEN, Rémunérations et pensions [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/faq/12/remuneration-et-pensions> ; ASSEMBLEE NATIONALE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/les-deputes/le-statut-des-deputes/la-remuneration-des-deputes2>.

421. Le cumul de l'indemnité avec d'autres sources de rémunération est également encadré. Tout d'abord, le cumul de l'indemnité parlementaire avec une autre rémunération est largement limité par les incompatibilités avec d'autres mandats ou autres professions.

En France, l'ordonnance de 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement pose un cadre strict pour le cumul de l'indemnité avec les rémunérations publiques. L'article 4 de l'ordonne précise en effet que « *L'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique* ». Le cumul de l'indemnité avec une rémunération publique est toutefois possible lorsque l'activité publique n'est pas incompatible, comme cela est par exemple le cas pour les professeurs d'université. La loi organique autorise également le cumul avec « *les pensions civiles et militaires de toute nature, les pensions allouées à titre de récompense nationale, les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire* ». Le cumul de l'indemnité avec d'autres indemnités liées à l'exercice de mandats est également encadré. En France, le parlementaire exerçant un ou plusieurs mandats locaux ne peut cumuler les indemnités de tous ces mandats que dans la limite d'une fois et demie le montant brut de l'indemnité parlementaire de base¹³⁴⁹.

Dans le cadre de l'UE, la décision de 2005, en son article 11, consacre que « *L'indemnité qu'un député perçoit au titre de l'exercice d'un mandat dans un autre parlement est défalquée de l'indemnité* ».

Au sein des cas trois cas d'étude, le cumul de l'indemnité parlementaire, avec les revenus liés à des activités privées, n'est pas encadré.

b) Un large panel de droits économiques et sociaux

422. L'indemnité parlementaire n'est pas le seul droit permettant un égal accès au mandat, et ainsi une meilleure représentativité. En effet, les dispositions statutaires consacrent également un large panel de droits économiques et sociaux permettant de remplir cet objectif. Ces droits sont nécessaires, car en vertu de la professionnalisation du mandat, et la difficulté, voire l'impossibilité temporelle, de cumuler le mandat avec une activité professionnelle, les parlementaires ne peuvent pas avoir accès aux droits économiques et sociaux attachés à une

¹³⁴⁹ BARBE, Vanessa. *op.cit.*

profession. Les droits économiques et sociaux procurés par le statut du parlementaire se substituent ainsi aux droits du même type, dont peut bénéficier un salarié du secteur public ou privé. Les droits précités se rapprochent dans leur nomination et leur contenu des droits des salariés, démontrant ainsi une professionnalisation du mandat parlementaire. Il est également intéressant de noter que, certains droits, s'acquièrent ou se prolongent, même après la fin du mandat parlementaire. Ainsi, le statut des parlementaires peut s'étendre au-delà du mandat et dépendre de la qualité de parlementaire acquise à un moment donné. Il est possible de constater une convergence au sein des cas d'étude quant à la présence et la consécration de ces droits.

423. Dans une optique de classification claire des droits économiques et sociaux, une approche temporelle sera développée. Deux catégories de droits peuvent ainsi être mises en exergue. Tout d'abord, il existe des droits dont le bénéfice s'exerce durant la durée du mandat. Ensuite, des droits peuvent apparaître ou se prolonger au-delà de la fin du mandat parlementaire.

424. Lors de l'exercice de leur mandat, les parlementaires bénéficient d'aides et de protections sociales. Ces dernières peuvent prendre différentes formes.

Tout d'abord, il est possible de citer la prise en charge des dépenses de santé et accidents. En France, les députés et sénateurs sont obligatoirement affiliés aux régimes de protection sociale spéciaux des chambres auxquelles ils appartiennent¹³⁵⁰. Il s'agit du fonds de sécurité sociale de l'AN et de la caisse de sécurité sociale des sénateurs créés en 1948¹³⁵¹. Ces deux organismes prennent en charge les dépenses classiques de santé telles que celles présentes au sein du régime général de Sécurité sociale. Les parlementaires peuvent également souscrire à une assurance complémentaire prenant en charge des dépenses de santé supplémentaires sur les modèles des mutuelles. Une protection similaire a été retenue pour les députés européens. En vertu de l'article 18 de la décision de 2005 portant statut des

¹³⁵⁰ ASSEMBLEE NATIONALE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/les-deputes/le-statut-des-deputes/la-remuneration-des-deputes2> ; SENAT, La protection sociale des sénateurs [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/protection_sociale_senateurs.html. [consultés le 24/06/2022].

¹³⁵¹ *Ibidem*.

parlementaires, les députés européens « *ont droit au remboursement de deux tiers des frais de maladie* ». Le taux de remboursement de deux tiers est inférieur à celui des fonctionnaires européens, qui est de 80 à 85% pour certaines prestations¹³⁵², car la couverture médicale des députés européens n'est pas assurée par une cotisation payée par ces derniers, mais est prise en charge par le budget générale de l'UE¹³⁵³. En Suisse, le régime de couverture sociale du parlementaire est différent. En vertu de l'article 8 de la LMAP, le régime de protection sociale dépend d'un critère géographique. Lorsque le parlementaire exerce sa mission au sein de la confédération alors la charge de sa protection sociale lui revient et relève de sa responsabilité. Lorsque le parlementaire est à l'étranger pour l'exercice de son mandat alors « *La Confédération prend en charge les frais causés par la maladie ou l'accident subi (...) pour autant que des frais ne soient pas déjà assumés par l'assurance-maladie et accidents personnelle du député* ».

En complément de ces prestations prenant en charge les problématiques de santé des parlementaires, d'autres droits sociaux leur sont accordés durant l'exercice de leur mandat. En Suisse, par exemple, si en cas d'accident ou de maladie, le parlementaire ne peut pas assister aux séances, et se trouve ainsi privé de l'indemnité journalière, alors ce dernier a droit à « *une compensation d'un montant approprié*¹³⁵⁴ ». De plus, si une députée suisse est indisponible pour cause de congés maternité, alors elle possède le droit de continuer à percevoir l'indemnité journalière, en vertu de l'article 3 alinéa 3 de la LMAP. Les parlementaires suisses ont également la possibilité de percevoir des allocations familiales, en complément de celles perçues en vertu des dispositions cantonales¹³⁵⁵. Les modalités de perception de ces indemnités sont consacrées par l'article 51a de la OPers. Les membres du Conseil national et du Conseil des Etats peuvent percevoir une aide transitoire lorsque ces derniers se trouvent dans l'indigence¹³⁵⁶. Le système suisse, bien que relevant du principe traditionnel de milice,

¹³⁵² Art.72 du Règlement N° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

¹³⁵³ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.254.

¹³⁵⁴ Art.3§2 LMAP.

¹³⁵⁵ ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/portrait-du-parlement/deputes/indemnites-parlementaires>.

¹³⁵⁶ Art.8a §1b LMAP.

accorde une large gamme de droits sociaux à ses parlementaires, sur un modèle proche de celui des salariés du secteur privé.

425. Les parlementaires bénéficient également de droits lors de la fin ou de l'interruption de leur mandat. Le droit principal est celui d'avoir accès à une pension de retraite. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 4 juillet 2003, affaire dite « *Papon* », précise que « *le régime de pensions des anciens députés fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions* ». Ce droit est fondamental pour l'égal accès au mandat. Il serait difficile en effet, que durant une période non-négligeable d'une carrière professionnelle, l'exercice du mandat ne soit pas pris en compte dans le calcul des droits à retraite, ce qui constituerait un frein majeur à la candidature.

Au PE, une pension d'ancienneté communautaire a été établie par la décision de 2005 portant statut des députés européens. L'article 14 du statut précise qu'« *À l'âge de soixante-trois ans révolus, les anciens députés ont droit à une pension d'ancienneté* ». L'alinéa 2 de ce même article précise le mode de calcul de l'indemnité. Pour chaque année d'exercice du mandat européen, le député percevra 3,5% de l'indemnité parlementaire, dans la limite de 70% de l'indemnité. La pension communautaire est financée par le budget général de l'UE et non par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire¹³⁵⁷.

En France, les questionnements ainsi que la création d'un régime de retraite pour les parlementaires datent du début du XX^{ème} siècle¹³⁵⁸. Aujourd'hui, le droit de pension des députés et sénateurs est aligné sur celui des fonctionnaires d'Etat¹³⁵⁹. Le système de retraite des parlementaires ne cesse de se rapprocher de celui du régime général. En effet, par exemple, la double cotisation a été supprimée. Les annuités ainsi que l'âge de perception de la retraite convergent également vers le système de droit commun. L'article 8 du règlement de la caisse de pensions des députés et des anciens députés précise que « *Tout ancien député âgé de*

¹³⁵⁷ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.252.

¹³⁵⁸ BAUDU, Aurélien. La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un « *privilège* » parlementaire ? [en ligne]. *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, vol.80, n°4, [consulté le 24/06/2022] p.697-723. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹³⁵⁹ ASSEMBLEE NATIONALE. *op.cit.* Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/les-deputes/le-statut-des-deputes/la-remuneration-des-deputes2> ; SENAT. *op.cit.* Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/protection_sociale_senateurs.html.

62 ans révolus a droit, sur sa demande, à une pension, dans la limite des dispositions du chapitre VIII du présent règlement ». L'article 21 de ce même règlement prévoit un nombre maximum d'annuités de 42 entre 2021 et 2023 et un maximum de 43 annuités à partir de 2033. Les parlementaires doivent également cotiser à la caisse des pensions. L'article 5 du règlement précité mentionne que « *Les députés subissent au profit de la Caisse de pensions une retenue obligatoire sur l'indemnité parlementaire augmentée de l'indemnité de résidence et de l'indemnité de fonction* ». L'arrêté des Questeurs n° 15-043 du 14 avril 2015 relatif au taux de cotisation à la Caisse de pensions précise que le taux de cotisation pour les députés est de 10,85% à partir du 1er janvier 2020. Lors des débats parlementaires sur la réforme des régimes des retraites, résultant de la conviction du Président Macron et de son gouvernement, une volonté des parlementaires de modifier le régime de retraite des parlementaires afin que celui-ci s'aligne sur le nouveau régime général qui sera créé, s'est manifestée¹³⁶⁰. Un amendement provenant de la majorité LaREM a été voté. Ce dernier précisait que les parlementaires dont le premier mandat débiterait à partir du 1er janvier 2022 seront dépendants du régime général de retraite.

Les dispositions encadrant la retraite des parlementaires suisses sont consacrées à l'article 7 de la LMAP. Ce régime est différent de ceux prévus en France et au PE. En effet, il n'est pas mentionné un droit à une pension de retraite lié directement à l'exercice du mandat parlementaire. L'article 7 précise que les parlementaires fédéraux ont droit à une cotisation au titre de la prévoyance. Le parlementaire perçoit cette cotisation jusqu'à l'âge de 65 ans dans le cadre de la prévoyance vieillesse, invalidité et décès. En 2016, le montant de cette cotisation s'élevait à 10 152 francs suisses (environ 9868 euros) annuels. Cette contribution est versée directement par la Confédération, soit « *à une institution de prévoyance choisie par le député et reconnue par la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité* », soit « *à une institution de prévoyance individuelle liée* ». Au travers de cette contribution, l'exercice du mandat parlementaire est pris en compte dans le futur calcul de la retraite des élus.

¹³⁶⁰ LE POINT. Retraite des parlementaires : entrée en vigueur de la réforme en 2022 [en ligne]. 12/02/2020 à 17h55, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/politique/retraite-des-parlementaires-entree-en-vigueur-de-la-reforme-en-2022--12-02-2020-2362459_20.php.

L'après-mandat est également abordé sous un angle professionnel. En effet, la précarité du mandat nécessite que le retour à la vie professionnelle des anciens parlementaires soit prévu, afin que les citoyens ne soient pas découragés dans leur volonté de candidature.

Dans un premier temps, les parlementaires peuvent bénéficier d'une allocation transitoire leur permettant de pouvoir retrouver un emploi de manière sereine économiquement. Cette allocation s'apparente à une allocation chômage présente dans le milieu professionnel. Les parlementaires européens ont le droit de percevoir une indemnité transitoire en vertu de l'article 13 du statut de 2005. La durée de l'indemnité est équivalente à un mois par année d'exercice du mandat. La durée minimum de versement de l'indemnité est de six mois, et d'un maximum de vingt-quatre mois. Son montant est égal à celui de l'indemnité parlementaire. Le versement de l'indemnité n'est toutefois pas autorisé si l'ancien député est titulaire d'un nouveau mandat au sein d'un parlement, ou s'il est titulaire d'une fonction publique. Les députés français ont droit à une allocation de chômage pour fin de mandat. Le site institutionnel de l'AN permet d'obtenir des précisions quant aux modalités de cette allocation. Tout d'abord, cette dernière n'est pas ouverte aux parlementaires ayant démissionné, ceux étant toujours titulaires d'un emploi dans la fonction publique, ou encore ceux étant en âge de retraite. La durée de versement de l'indemnité est comprise entre 4 et 36 mois en fonction de l'âge du député. Le montant de l'indemnité transitoire est de 57% de celui de l'indemnité parlementaire. L'indemnité est également soumise aux cotisations sociales ainsi qu'à l'imposition. Les sénateurs peuvent également bénéficier d'une allocation de retour à l'emploi. Le site institutionnel du Sénat permet également d'accéder à certaines modalités de cette allocation. Cette dernière est mensuelle et possède un caractère dégressif. Elle est soumise à une double condition. Les sénateurs pouvant en bénéficier doivent avoir un âge inférieur à celui de la retraite et avoir un revenu brut mensuel inférieur à celui de l'indemnité de base. L'indemnité perçue par les sénateurs est versée durant une période maximale de six semestres. Elle est également soumise aux cotisations sociales et à l'imposition.

Les aides au retour à l'emploi ne sont pas uniquement financières. Le code du travail français consacre également des dispositions permettant un retour facilité à l'emploi pour les anciens parlementaires. L'article L3142-83 du code du travail consacre la suspension du contrat de travail, et non sa rupture, pour les députés et sénateurs qui en font la demande, et

qui justifient d'au moins un an d'ancienneté chez leur employeur actuel. Les conséquences de cette suspension sont précisées par l'article L3142-84. Il précise qu' « *A l'expiration de son mandat, le salarié retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de son intention de reprendre cet emploi* ». La réintégration du salarié n'est toutefois pas applicable en cas de renouvellement du mandat, sauf si la durée de suspension a été inférieure à 5 ans. Les parlementaires fédéraux suisses peuvent, eux aussi, bénéficier d'une aide transitoire à la fin de leur mandat. En vertu de l'article 8a alinéa 1a de la LMAP, un parlementaire en bénéficie « *lorsqu'il quitte le Parlement avant l'âge de 65 ans et ne peut obtenir un revenu équivalent aux indemnités qu'il percevait précédemment* ». L'invalidité pouvant toucher les parlementaires est également prévue par les textes. L'article 15 du statut des députés européens prévoit qu' « *En cas d'invalidité survenant en cours de mandat, les députés ont droit à une pension* ». Les modalités de calcul de l'indemnité d'invalidité sont identiques à celles de la pension d'ancienneté, avec toutefois un montant minimal de 35% de l'indemnité parlementaire. Le versement de l'indemnité n'est autorisé seulement lorsque le mandat est interrompu. Le système retenu est France présente des similitudes avec celui de l'UE. En effet, l'article 1er alinéa 2 du Règlement de la caisse de pensions des députés et anciens députés précise que cette dernière verse des prestations d'invalidité. Une pension d'invalidité totale ou partielle peut être attribuée à un ancien député ou à un député en cours de mandat lorsque ces derniers sont atteints d'une cause d'invalidité visée par le Règlement. *In fine*, en Suisse, le système diffère et est calqué sur celui de la contribution de prévoyance, qui englobe la prévoyance vieillesse, l'invalidité et le décès. En vertu de l'alinéa 4 de l'article 7 de la LMAP, « *Tout député reçoit des prestations en cas d'invalidité ou de décès, dans la mesure où il ne peut pas toucher d'indemnités équivalentes d'autres institutions de prévoyance professionnelle ou, s'il exerce une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée* ».

426. Certains droits et garanties exposés au paragraphe précédent bénéficient aux parlementaires, mais également à leurs proches sous certaines conditions. Ce bénéfice étendu est consacré par l'article 17 du statut des députés européens pour la pension d'ancienneté et la

pension d'invalidité dans l'hypothèse du décès du parlementaire. Cette hypothèse est également prévue pour les mêmes types de pension en France par les dispositions du Règlement de la caisse de pensions des députés et anciens députés¹³⁶¹. Le cas d'étude suisse prévoit également une prévoyance correspondant à une prévoyance en capital perçue par les personnes désignées par le parlementaire fédéral¹³⁶².

427. Le statut des parlementaires présente ainsi, au sein des trois cas d'étude, des droits et garanties de nature économique et sociale, permettant de garantir un égal accès au mandat. Les situations au sein des trois cas d'étude présentent de fortes similitudes, avec notamment les mêmes types de droits consacrés, dont les modalités peuvent toutefois varier. Un point positif majeur peut de plus être souligné. Ces droits à la faveur des parlementaires ont des modalités de mise en oeuvre se rapprochant de celles consacrées pour les citoyens dans le cadre de leur activité professionnelle. Ce rapprochement permet d'illustrer un caractère objectif de ces droits et ainsi de ne pas les considérer comme des privilèges injustifiés. Ce rapprochement traduit une professionnalisation du mandat avec des droits et garanties de plus en plus similaires à ceux du milieu professionnel. Un risque de confusion pourrait survenir si ce rapprochement s'avérait important avec une confusion possible entre le mandat et une activité professionnelle. Comme le souligne Monsieur Benjamin Morel, au sein de son étude consacrée aux moyens matériels accordés aux parlementaires des démocraties européennes, la consécration de ces droits et garanties est un phénomène touchant de nombreux pays européens¹³⁶³, et ne se limite pas ainsi aux trois cas de la présente étude.

* * *

428. Les raisonnements sur le lien entre le statut des parlementaires et la représentativité doivent être précédés de précisions et d'une reprise de la définition de la représentativité¹³⁶⁴.

¹³⁶¹ Voir notamment Section IV.

¹³⁶² Art.7b OMAP.

¹³⁶³ MOREL, Benjamin. Les indemnités et avantages matériels des parlementaires: Etude comparée. op.cit. *passim*.

¹³⁶⁴ Définition présentée au sein du Chapitre II de la Partie I.

La représentativité, de manière simple, peut se définir comme la concordance entre la composition de l'assemblée parlementaire et la composition de la société, et plus précisément de l'électorat. Cette concordance peut porter sur l'opinion politique de l'électorat ou encore sur sa composition sociologique. L'opinion politique correspond aux pourcentages recueillis par les différents courants politiques lors des élections alors que la composition sociologique repose sur des critères d'âge, de sexe et d'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle. A la suite de ces premiers éléments de définition, il est possible d'envisager la concordance entre l'assemblée parlementaire et la société de deux manières différentes. Tout d'abord, il pourrait être retenu la vision de la représentation-miroir qui correspond à une parfaite exactitude entre la composition de la société et la composition de la chambre. La chambre serait ainsi le parfait reflet de la société. Il est possible d'exclure d'emblée cette vision de la représentativité, car elle ne correspond pas à la théorie de la démocratie représentative (du mandat représentatif) consacrée au sein des cas d'étude retenus. En effet, à la lecture des textes fondamentaux (constitutions, traités, lois organiques et fédérales, etc...) construisant les principes des systèmes institutionnels des cas d'étude, il n'est, en aucun cas consacré, une exigence de parfaite similitude entre la composition du corps social et des chambres représentative. Une seconde vision de la représentativité peut cependant être retenue. La représentativité peut être envisagée au travers du principe de libre accès aux mandats politiques, et notamment de libre accès au mandat parlementaire. En France, en Suisse et au sein du système de l'UE, il existe un principe d'égal accès aux mandats politiques. Il est par exemple mentionné explicitement à l'article premier alinéa 2 de la Constitution française que « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Dans la même optique, il est précisé à l'article 136 alinéa 1er de la Constitution fédérale suisse que « *Tous les Suisses et toutes les Suissesses ayant 18 ans révolus qui ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit ont les droits politiques en matière fédérale* ». En d'autres termes, et afin de synthétiser ce principe, il est possible d'affirmer, que pour que ce principe de libre accès soit garanti, il ne doit pas exister des contraintes ou de freins, autres que ceux strictement nécessaires, à la candidature de tous les citoyens aux mandats politiques. L'existence de contraintes disproportionnées et non-nécessaires porterait atteinte à la

potentielle candidature d'une partie des citoyens, et ainsi au principe de représentativité tel que nous l'avons retenu. La concordance ne serait pas ainsi envisagée comme un objectif ultime à atteindre (représentation-miroir), mais il ne devrait pas exister de contraintes empêchant une représentativité accrue.

Il convient ainsi de se demander si le statut des parlementaires, tel qu'il existe au sein des cas d'étude, est un élément portant atteinte à la représentativité.

Cette question du lien entre le statut et la représentativité trouve sa pertinence dans les problématiques actuelles liées au déficit de représentativité au sein des chambres. Grâce aux différentes données provenant des études menées principalement par les chambres parlementaires, il est possible d'affirmer qu'il existe un déficit de représentativité au sein des chambres¹³⁶⁵. Ces déficits sont notamment présents pour les jeunes parlementaires, les parlementaires féminines et certaines catégories socio-professionnelles avec notamment une surreprésentation des professions libérales et des fonctionnaires. Ce déficit de représentativité s'inscrit de plus au sein d'un climat contemporain de crise de confiance à l'égard des représentants politiques, et notamment des parlementaires. En effet, les citoyens semblent avoir de moins en moins confiance dans ce qu'ils peuvent qualifier d'« *élite politique* » pour la résolution des problématiques contemporaines, et ont pour revendication une représentativité accrue des chambres afin que les problématiques soient mieux connues et traitées par les représentants.

Dans un premier temps, il convient de s'intéresser à la représentation sociologique des chambres. La représentation sociologique, et plus particulièrement, la représentation des différentes catégories socio-professionnelles, est une problématique fortement liée à la professionnalisation du mandat parlementaire. Parmi les différents critères de professionnalisation, le critère temporel est particulièrement remarquable ici. Au regard de la complexification des missions attachées à l'exercice du mandat (missions législatives, de contrôle, d'évaluation des politiques publiques etc...) et des problématiques contemporaines, le mandat parlementaire est un mandat nécessitant une disponibilité temporelle importante. Ainsi, il semble difficile de cumuler l'exercice du mandat parlementaire avec celui d'une profession. Le cumul est facilité pour les professions libérales et les fonctionnaires en raison

¹³⁶⁵ Cf. Chapitre 2 Partie I.

de leur statut. Les professions libérales bénéficient d'une liberté d'organisation et les fonctionnaires du dispositif de la disponibilité. Cette professionnalisation a deux conséquences devant être relevées. Tout d'abord, la professionnalisation, par l'accaparement des citoyens pour l'exercice des fonctions politiques, crée une distance entre les citoyens électeurs et les citoyens exerçant les mandats. De plus, la professionnalisation peut créer des difficultés dans l'accès au mandat. En effet, un citoyen voulant exercer un mandat de parlementaire à plein temps, dans le cadre de la professionnalisation, doit renoncer, dans la plupart des cas, aux droits économiques et sociaux qu'il possédait en tant que professionnel. Cette renonciation, si elle n'est pas traitée et compensée par d'autres droits, créerait un recrutement ploutocratique des élus, basé sur la candidature de protagonistes pouvant assurer par leurs propres moyens l'accès à ces droits.

Au sein des cas d'études, il existe des dispositions juridiques restreignant l'accès aux mandats politiques, et notamment au mandat parlementaire. Ces dispositions peuvent restreindre soit la candidature (inéligibilités) soit le futur exercice du mandat (incompatibilités). Le détail de ces différentes dispositions n'a pas fait transparaître de caractère disproportionné de ces mesures pouvant affecter la représentativité, et apparaissent comme nécessaires au regard des différents objectifs qu'elles remplissent. Par exemple, les inéligibilités, en empêchant la candidature des incapables juridiques, permettent de garantir un exercice effectif du mandat. Il est également possible d'affirmer que le statut des parlementaires ne constitue pas un frein à la candidature, mais possède en son sein, des dispositions permettant de favoriser la représentativité. Les dispositions statutaires en France, en Suisse ainsi qu'au PE, accordent aux parlementaires des droits économiques et sociaux permettant au plus grand nombre de pouvoir avoir accès au mandat parlementaire, et ainsi d'éviter un recrutement purement ploutocratique. La pierre angulaire de cette garantie est l'indemnité parlementaire. Les citoyens exerçant un mandat parlementaire peuvent difficilement cumuler cet exercice avec l'occupation d'une autre fonction professionnelle. Ainsi, ils se privent de leur rémunération professionnelle hors cas spécifiques (notamment professions libérales). L'indemnité parlementaire, bien que ne pouvant être qualifiée de salaire ou de revenus, se substitue durant la durée du mandat, à la rémunération professionnelle, et permet à un nombre élargi de citoyens de pouvoir prétendre à l'exercice du mandat. En complément de l'indemnité

parlementaire, un large panel de droits et garanties sociaux et économiques est présent au sein du statut des parlementaires. Ces garanties, quant à elles, se substituent aux droits que le citoyen peut posséder lorsqu'il exerce une activité professionnelle. Il est possible de citer plus précisément des mesures de protection de la santé du parlementaire, d'allocations sociales, ou encore de mesures destinées à amortir la précarité du mandat parlementaire, et à permettre aux parlementaires de retourner plus facilement dans la sphère professionnelle à la fin de leur mandat. Il est intéressant de constater que ces éléments statutaires s'apparentent et présentent des similarités avec les mesures dont bénéficient les citoyens dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles. La professionnalisation du mandat parlementaire a ainsi une influence sur les garanties présentes au sein des dispositions statutaires encadrant l'exercice du mandat. Les mesures détaillées semblent garantir le principe d'égal accès au mandat parlementaire.

Afin de produire une analyse complète, il est important de se demander si des mesures présentes dans le statut des parlementaires peuvent restreindre la candidature de certains citoyens, et ainsi la représentativité. Les questionnements peuvent notamment s'orienter vers les règles déontologiques contenues au sein du statut des parlementaires. Les règles déontologiques possèdent deux vertus principales : garantir un exercice du mandat dans l'intérêt général et permettre de restaurer la confiance entre les citoyens et les parlementaires. Toutefois, bien qu'indispensables au bon fonctionnement de la démocratie représentative, ces règles peuvent constituer des freins à la candidature de certains citoyens. Les freins peuvent être illustrés de deux manières. Tout d'abord, techniquement, les contraintes administratives liées aux obligations déontologiques des parlementaires (déclaration d'intérêts et de patrimoine, contrôle de l'utilisation des moyens destinés à remplir les missions du mandat, etc...) peuvent représenter pour certains citoyens des contraintes les décourageant de se présenter comme candidat à l'élection. Les citoyens pourraient ne pas accepter ou comprendre pourquoi ils seraient soumis à des obligations déontologiques dans l'exercice du mandat alors que cela n'est pas le cas au sein de leur activité professionnelle quotidienne. De plus, certains citoyens par pudeur, ou par les fonctions professionnelles qu'ils exercent, pourraient ne pas vouloir qu'une partie de leur vie personnelle et professionnelle soit dévoilée au travers d'obligations déclaratives. En effet, un citoyen pourrait ne pas souhaiter qu'une partie de son

patrimoine soit présent au sein d'une déclaration pouvant être consultée publiquement. Il en est de même pour les déclarations d'intérêts pour les personnes exerçant certaines fonctions dans le secteur financier, bancaire ou du conseil. Cette considération peut également être renforcée dans certains systèmes au sein desquels ces activités sont particulièrement développées, tel que le système suisse par exemple.

Dans un second temps, la représentativité politique correspond à la présence au sein des chambres délibératives, en tenant compte des pourcentages de voix qu'ils ont obtenu lors de l'élection législative, de l'ensemble des partis politiques. La représentativité politique traduirait ainsi un idéal démocratique permettant une pluralité des opinions au sein des chambres. Il est alors intéressant de se demander si cette représentativité politique est un élément indispensable devant être traité par le statut des parlementaires français, suisses et européens. Au regard des différents objectifs précités, le traitement de la représentativité politique par le statut des parlementaires trouve un intérêt particulier au sein du contexte de crise de confiance que traversent notamment les systèmes français et suisses. En effet, une mauvaise représentativité de certains courants politiques pourrait conduire des citoyens à se sentir comme exclus de la représentation en vertu de leur opinion, pouvant ainsi renforcer le déficit de confiance de certaines parties de la population. Le traitement de la représentativité peut être catégorisé en deux parties différentes entre la Suisse et le PE d'une part, et le système français d'autre part. La représentativité politique est un élément qui est traité lors de la désignation des représentants dans le cadre électoral, et notamment au travers du mode de scrutin. Le mode de scrutin est ainsi un outil permettant de choisir un régime favorisant la représentativité politique au sein des chambres. A la suite du détail des différents modes de scrutin pouvant être employés, il a été relevé que le scrutin de type proportionnel pouvait être considéré comme celui favorisant le plus la représentativité politique. Ce dernier permet, en effet, une meilleure adéquation entre le nombre de voix obtenu par un parti et le nombre de sièges auquel il aura accès dans la chambre délibérative. La Suisse, ainsi que le système de l'UE ont opté pour le système proportionnel, favorisant ainsi la pluralité des partis au sein des chambres. Bien que le scrutin proportionnel ait été choisi pour l'élection des députés européens, il est important de préciser que cette dernière n'est pas totalement uniforme et dépend pour partie des systèmes nationaux, ce qui constitue une défaillance

importante dans l'optique de l'intégration européenne. Le système français, quant à lui, a opté pour le système majoritaire favorisant la stabilité des chambres et la représentation d'une majorité claire. Le choix de ce mode de scrutin favorise moins la représentativité politique en théorie. Toutefois, en pratique, l'élection législative française de 2022 a pu démontrer que même avec le choix de ce système, les différents partis politiques pouvaient être davantage représentés.

Il est alors intéressant de se demander, pourquoi, malgré bien que le statut ne constitue pas un frein pour la représentativité, que cette dernière soit tout de même déficitaire au sein des chambres. Deux raisons peuvent être évoquées. Tout d'abord, malgré son caractère satisfaisant, le statut pourrait être complété ou modifié¹³⁶⁶ afin que la représentativité soit davantage garantie notamment pour les jeunes parlementaires et les femmes. Ensuite, une problématique peut être révélée au travers de la diffusion du statut des parlementaires. La diffusion du statut des parlementaires peut avoir trois bénéfices principaux. Tout d'abord, techniquement, la diffusion accrue du statut auprès des parlementaires leur permettrait de mieux saisir les règles encadrant l'exercice de leur mandat, et ainsi cela serait bénéfique pour un exercice effectif du mandat. Ce premier point positif pour les parlementaires est accompagné par deux points bénéfiques pour les citoyens. Dans un premier temps, la diffusion du statut auprès des citoyens aurait une influence positive sur la crise de confiance. Une diffusion des droits et obligations auprès des citoyens permettrait une bonne connaissance des conditions d'exercice du mandat, et permettrait ainsi de justifier l'existence de ces derniers auprès des citoyens afin qu'ils ne les considèrent plus comme des privilèges injustifiés. Dans un second temps, et *in fine*, la diffusion du statut des parlementaires permettrait aux citoyens de mieux connaître les conditions d'exercice du mandat dans l'optique d'une future candidature. En effet, au regard de la professionnalisation, un citoyen ne souhaiterait peut-être pas être définitivement coupé de la sphère professionnelle et aurait peur de perdre les garanties que lui procure son activité professionnelle. Une meilleure diffusion du statut pourrait ainsi permettre aux citoyens de mieux connaître les garanties économiques et sociales accordées aux parlementaires durant l'exercice du mandat par exemple. La diffusion du statut auprès des citoyens aurait ainsi une vertu d'éducation civique.

¹³⁶⁶ Cf partie de la Conclusion sur les propositions de modifications du statut.

Il est toutefois fondamental de préciser, que la diffusion du statut est indissociable du caractère formel du statut. Le statut formel permet en effet de regrouper un nombre important de règles statutaires au sein d'un texte unique ou au sein d'un nombre très restreint de textes. Il serait impossible de diffuser le statut au travers de règles éparses contenues dans les constitutions, les traités, les lois organiques, les lois ordinaires et les règles intérieures des chambres. En effet, ces règles sont difficilement analysables par le chercheur en droit public et science politique lorsqu'elles ne sont pas regroupées, alors cela serait complexe, voire impossible pour les citoyens ne possédant pas des connaissances techniques dans ces domaines. Le statut doit ainsi posséder un caractère intelligible afin d'être compris par les acteurs encadrés par ce dernier, mais également par les citoyens.

429. Les éléments détaillés au sein des paragraphes précédents démontrent que des dispositions statutaires portent sur la représentativité des membres composant les assemblées des cas d'étude retenus, ce qui répond en partie aux enjeux détaillés au sein du Chapitre 2 de la Partie I. Les dispositions statutaires traitent notamment des domaines de la désignation des parlementaires, de la composition politique des chambres, ou encore des conditions économiques et sociales attachées à l'exercice du mandat. Les dispositions portant sur les conditions économiques et sociales durant l'exercice du mandat, et se prolongeant même pour certaines lorsque le mandat n'est plus exercé, tel que cela est le cas par exemple pour les pensions de retraite des parlementaires, sont un élément fondamental permettant une égalité d'accès au mandat parlementaire. Dans cette optique, le statut des parlementaires ne doit pas être un frein, un obstacle, à l'accès à l'exercice du mandat. Un statut dépouillé d'une indemnité parlementaire serait un obstacle majeur à l'élection des citoyens ne pouvant exercer le mandat de manière gratuite et sans protection sociale. La consécration de telles dispositions économiques et sociales appelle également à une observation importante. La professionnalisation du mandat par le critère temporel¹³⁶⁷ influe sur les dispositions statutaires portant sur les parlementaires. En effet, les garanties économiques et sociales accordées aux parlementaires sont proches de celles attribuées aux travailleurs. Ainsi, il est possible de constater que la professionnalisation du mandat se reflète au sein du statut des parlementaires.

¹³⁶⁷ Difficulté pour le parlementaire de cumuler l'exercice de son mandat avec une activité professionnelle.

Le détail ainsi que l'analyse de ces dispositions statutaires permettent de vérifier une nouvelle fois la validité des hypothèses de recherche posées au sein du chapitre introductif. Tout d'abord, il est possible d'affirmer que les dispositions portant sur la représentativité, combinées aux autres dispositions analysées tout au long de la thèse de doctorat, composent un statut des parlementaires (**hypothèse de recherche n°2**). L'accumulation du détail ainsi que des analyses des dispositions statutaires des cas d'étude depuis le début de la thèse de doctorat permet d'affirmer également, à ce stade de la recherche, qu'il existe en France, en Suisse et au PE, des formes de statut matériel très avancées couvrant la totalité des pans d'exercice du mandat des parlementaires. Bien qu'il existe des formes avancées de statut matériel, des propositions d'amélioration concernant les dispositions statutaires pourront toutefois être émises¹³⁶⁸. L'existence de ces dispositions permet également d'affirmer qu'il existe de fortes convergences entre les cas d'étude dans la consécration des éléments statutaires (**hypothèse de recherche n°3**). Bien qu'il existe certaines différences portant sur les modalités de mise en oeuvre des dispositions statutaires, les thèmes abordés ainsi que les éléments de composition principaux sont en majorité proches ou identiques en France, en Suisse ainsi qu'au Parlement européen. Une nouvelle fois, le cumul du détail et de l'analyse des dispositions statutaires portant sur les parlementaires existant au sein de chaque cas d'étude, permet d'affirmer que, bien que les systèmes étudiés soient différents dans leur structure (Etat unitaire, Etat fédéral et entité composée de plus de vingt Etats-membres) mais également dans leur perception du mandat parlementaire (notamment au regard du principe de milice en Suisse), ces dernières, dans leur quasi-intégralité, présentent des éléments identiques ou ressemblants.

¹³⁶⁸ Cf Chapitre conclusif.

Section 2 - Une meilleure intelligibilité du statut par sa formalisation

430. L'aspect formel du statut des parlementaires, souvent délaissé par les études portant sur les dispositions statutaires encadrant l'exercice du mandat parlementaire, présente un intérêt majeur dans l'étude du statut. En effet, tout d'abord, avant d'affirmer qu'il existe ou non, un statut complet des parlementaires, il est fondamental de se demander s'il existe un statut formalisé.

L'existence d'un statut formel présente un intérêt certain pour le bon fonctionnement, à la fois du système institutionnel, mais surtout de la démocratie représentative. Le statut des parlementaires est un outil incontournable pour la clarification des règles statutaires **(I)**. Il permet de regrouper la totalité ou la quasi-totalité des principales règles encadrant l'exercice du mandat au sein d'un texte unique ou d'un nombre réduit de textes ayant une interconnexion et une articulation logique. Cette clarification serait ainsi bénéfique pour les parlementaires dans la compréhension des règles qui leur sont applicables. Cependant, elle serait également et surtout bénéfique comme élément permettant de contribuer à rétablir le lien de confiance entre les citoyens et les parlementaires. Une meilleure lisibilité des règles permettrait aux citoyens de mieux comprendre leur nécessité et ainsi de diminuer les réactions négatives, considérant par exemple que certaines prérogatives ou garanties constituent des privilèges injustifiés.

L'analyse du caractère formel du statut permet également de s'interroger sur les acteurs intervenant dans la création des règles statutaires, et notamment sur l'autorégulation des parlementaires qui pourrait constituer un frein au rétablissement du lien de confiance **(II)**.

I - Une clarification du statut par sa formalisation

431. L'étude de la formalisation des statuts au sein des cas d'étude fait ressortir la présence de deux types de modèles différents. Tout d'abord, le système de l'UE contient un statut des parlementaires formalisé, mais qui peut être toutefois qualifié d'imparfait **(A)**. Ensuite, en

France ainsi qu'en Suisse, il est aisé de constater l'absence d'un statut formel des parlementaires **(B)**.

A) Un modèle en trompe-l'œil proposé par le statut des députés européens

432. Le statut des parlementaires, au sein de l'UE, a été un objet qui a été longtemps débattu et dont la construction a été élaborée durant plusieurs décennies **(1)**. Bien que l'élaboration du statut ait abouti à la construction d'un texte portant la dénomination de statut des membres du PE, ce dernier est incomplet en renvoyant notamment aux législations internes pour certains points importants du statut **(2)**.

1) Une difficile construction d'un statut européen

433. L'élaboration du statut des parlementaires européen a abouti au terme d'un long processus ayant duré plus de deux décennies¹³⁶⁹. Avant l'adoption du statut des parlementaires européens en 2005, les règles rattachées à l'exercice du mandat européen relevaient principalement des législations nationales¹³⁷⁰. Un début timide d'uniformisation des règles applicables aux parlementaires européens s'était concrétisé avec l'adoption du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes annexé au traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes le 8 avril 1965¹³⁷¹. L'adoption en 1976 de l'acte portant élection des députés européens au suffrage universel direct n'a pas été complétée par l'adoption d'un statut commun aux membres communautaires. Toutefois, à partir de cette étape marquante, des dispositions communautaires ont été adoptées pour certains points du statut des députés européens¹³⁷². Le Parlement européen, en vertu de son autonomie réglementaire, a mis en place un système de

¹³⁶⁹ NALLET, Henri. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur le projet de statut des député(e)s au Parlement européen [en ligne]. *op.cit.* p.5.

¹³⁷⁰ CLINCHAMPS, Nicolas, GICQUEL, Jean (dir.). *Parlement européen et droit parlementaire: essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne. op.cit.* p.44.

¹³⁷¹ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. L'émancipation difficile des eurodéputés : l'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen. *op.cit.* p.227.

¹³⁷² *Ibidem.* p.226.

prise en charge de certains frais de mandat, une indemnité de fin de mandat, une pension de retraite, une pension d'invalidité, ou encore certains droits procéduraux tels que la possibilité pour les eurodéputés de constituer des groupes parlementaires en fonction des affinités politiques¹³⁷³. Les premières réflexions, portant sur un véritable statut uniforme des députés européens, ont débuté durant les années 1980. Un groupe de travail portant sur le « *Statut des membres* » a été constitué le 18 juillet 1979 par le Bureau du PE¹³⁷⁴. Un triangle institutionnel s'est mis en place entre le Parlement, la Commission et le Conseil afin de construire un compromis autour d'un projet de statut commun¹³⁷⁵. Toutefois, les échanges de rapports successifs entre ces trois institutions, jusqu'à 1987, se sont relevés infructueux, et le projet de statut des députés européens a été relégué au second plan. Les années 1990 ont été une décennie de relance du projet de construction d'un statut des membres du PE¹³⁷⁶. Plusieurs groupes de réflexion ont été créés durant cette période, notamment le groupe Martin en 1997 par le Bureau du PE¹³⁷⁷. Les difficultés basées sur l'absence de consensus entre les institutions européennes, sur le périmètre et le contenu du statut, ont également frappé les propositions émises par ce groupe de travail. Le véritable tournant dans les avancées sur le statut des parlementaires a été constitué par l'adoption du traité d'Amsterdam le 2 octobre 1997, et plus précisément de son article 190 alinéa 5 qui précisait que « *Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité* »¹³⁷⁸. Cet article permet de consacrer la notion de statut des parlementaires européens au sein du droit primaire de l'UE, lui donnant ainsi une assise juridique solide, et permettant d'accélérer l'adoption du statut. Cet article détermine également la procédure d'adoption du statut. Il consacre le même triangle institutionnel que celui qui était présent initialement, lors des négociations des années 1980 et 1990. L'approbation du Conseil à l'unanimité a été modifiée avec l'adoption du traité de Nice, qui a instauré une formalité moins contraignante, avec la nécessité d'une majorité

¹³⁷³ *Ibidem.* p.226-227.

¹³⁷⁴ CLINCHAMPS, Nicolas, GIQUEL, Jean (dir.). *op.cit.* p.69.

¹³⁷⁵ ROTHLEY, Willi. Vers un statut unique des députés européens. *op.cit.* p.559.

¹³⁷⁶ *Ibidem.*

¹³⁷⁷ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.231.

¹³⁷⁸ NALLET, Henri. *op.cit.* p.5.

qualifiée exceptée pour le régime fiscal¹³⁷⁹. Bien qu'une base juridique clarifie désormais la nécessaire existence du statut des députés européens, et que le nouveau groupe de travail Rothley ait fourni un travail important de construction d'un nouveau statut, les négociations avec le Conseil européen, portant notamment sur l'indemnité parlementaire ou encore l'intégration dans le statut des prescriptions du droit primaire, ont été difficiles¹³⁸⁰. En vertu des analyses de Monsieur Olivier Costa, la difficile construction d'un statut des parlementaires, comme pour la construction des autres institutions européennes, est basée sur deux éléments¹³⁸¹. Lors de la construction d'une institution européenne, les Etats ont la volonté que leurs traditions soient importées au sein de l'élaboration des textes communs¹³⁸². Un consensus entre les différents Etats membres est ainsi nécessaire, afin que chaque Etat voit un pan de ces traditions inclus dans le processus. Lorsqu'une solution provenant du consensus entre les Etats membres n'est pas possible, des mécanismes novateurs doivent être créés, afin que la situation puisse être débloquée¹³⁸³. Les deux difficultés sont basées sur l'achèvement complexe de ces deux processus. Les situations les plus inextricables proviennent de l'échec des deux processus décrits précédemment. Cet échec conduit forcément à privilégier une tradition nationale ou un nombre très restreint de traditions nationales afin que le choix puisse aboutir¹³⁸⁴. Ainsi, la construction d'un statut uniforme des parlementaires a été un long cheminement, car les traditions internes des Etats membres, portant sur les conditions d'exercice des mandats nationaux, étaient très hétérogènes¹³⁸⁵. Le processus de construction du statut a abouti en 2003, avec l'adoption par le Conseil d'un texte dont le contenu et l'uniformité textuelle sont limitées¹³⁸⁶.

¹³⁷⁹ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.231.

¹³⁸⁰ *Ibidem.* p.232-235.

¹³⁸¹ COSTA, Olivier. Le Parlement européen : assemblée délibérante. *op.cit.* p.308.

¹³⁸² *Ibidem.* p.308.

¹³⁸³ *loc.cit.*

¹³⁸⁴ *loc.cit.*

¹³⁸⁵ BOUTAYEB, Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne: institutions, ordre juridique, contentieux.* *op.cit.* p.260-261.

¹³⁸⁶ CLINCHAMPS, Nicolas. Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu. *op.cit.*

2) Un statut formel incomplet

434. Il est possible d'affirmer, dans un premier temps, qu'il existe depuis la décision du 28 septembre 2005, un véritable statut formel des députés siégeant au PE. Ce statut reprend les codes nécessaires à l'affirmation de l'existence d'un statut formel. De manière évidente, le texte visant les députés européens porte la dénomination de statut. De plus, ce statut se définit lui-même. Il précise, en effet, en son article premier, que « *Le présent statut définit les dispositions et les conditions générales régissant l'exercice des fonctions des députés au Parlement européen* ». L'alinéa 3 du préambule du statut apporte des précisions à cette définition. Il mentionne plus précisément que l'objectif de ce statut n'est pas de déterminer des droits et obligations relatifs aux députés, mais « *de fixer (...) les conditions générales d'exercice de ses fonctions* ». Cette précision fondamentale fait écho à la définition de la technique statutaire établie au commencement du travail de recherche. Un statut n'est pas seulement un enchaînement ou une compilation de droits et d'obligations, mais une série de dispositions, composées de droits et d'obligations connectés aux besoins d'un objet particulier. Ainsi, afin de pouvoir réaliser cet objectif d'encadrement d'un objet particulier, un statut doit définir ses destinataires. Une nouvelle fois, le statut des députés européens répond à cette exigence en définissant les eurodéputés comme des « (...) *représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté* », en vertu des traités européens. En complément de ces éléments fondamentaux, le statut des députés européens définit les justifications et objectifs découlant de sa mise en place. Le premier objectif du statut des députés européens est lié à la notion d'intégration européenne. Le statut permet de créer un régime de règles communes applicables aux députés siégeant au PE, limitant ainsi fortement leur dépendance aux régimes nationaux juridiques des Etats membres, bien que certaines règles relèvent toujours des dispositions internes¹³⁸⁷. La lecture des travaux préparatoires du statut des députés européens permet de cerner les principales préoccupations liées à l'intégration européenne dans la construction du régime commun des députés européens. La mise en place du statut devait notamment permettre une égalité d'accès au mandat parlementaire européen pour les citoyens

¹³⁸⁷ Alinéa 19 du Préambule de la Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (2005/684/CE, Euratom).

des Etats-membres¹³⁸⁸. C'est notamment pour cette raison que le statut accorde une place importante aux questions financières, et que ces dernières ont été âprement discutées. Le statut des députés européens met également en exergue les carences présentes dans les autres textes juridiques du système de l'UE¹³⁸⁹, et a ainsi la volonté de les combler. Le statut des parlementaires européens sert ainsi de base de consécration des règles encadrant l'exercice du mandat européen. Ce texte peut être qualifié de base, car comme le statut des fonctionnaires français par exemple, il est complété par d'autres textes venant préciser ou ajouter des prescriptions. Il est possible notamment de citer le RIPE, l'arrêté du Bureau portant mesures d'applications du statut des députés européens, le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct ou encore dans une moindre mesure les traités tels que le TUE et le TFUE.

435. En apparence, et à la suite de l'analyse fournie, le statut des députés européens semble être un statut complet. En effet, ce dernier aborde de nombreux points du statut des parlementaires en les détaillant et en renvoyant au RIPE ou aux mesures d'application du statut pour certaines conditions d'application. Toutefois, l'analyse des dispositions statutaires permet d'affirmer que le statut des députés européens est un statut incomplet, car un certain nombre de pans du statut dépendent encore des législations nationales. Cela est particulièrement le cas pour les incompatibilités parlementaires, les immunités parlementaires ou encore la fiscalité de l'indemnité parlementaire. Bien que le statut des députés européens dépende désormais en grande partie du cadre européen, certaines poches du statut relèvent toujours des législations internes des Etats membres. Plusieurs articles de doctrine mettent en exergue le caractère incomplet du statut en parlant notamment de « *beaucoup de bruit pour si*

¹³⁸⁸ PARLEMENT EUROPEEN (Commission juridique et des droits des citoyens), ROTHLEY, Willy (rapporteur). Rapport sur le projet de statut des députés au Parlement européen [en ligne]. 18/11/1998, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0426_EN.html#_section4.

¹³⁸⁹ A l'alinéa 4 du préambule du statut il est mentionné par exemple que l'indépendance des parlementaires européens n'est traitée par aucun texte de droit primaire. Le statut entend ainsi combler ce vide et consacre des dispositions relatives à l'indépendance des membres du PE.

*peu*¹³⁹⁰ » ou encore d' « *une assemblée, vingt-huit régimes*¹³⁹¹ » pour les incompatibilités parlementaires. Il est ainsi aisé de constater que l'intégration européenne, bien qu'avancée, n'est pas totale au sein du statut des parlementaires. D'autres carences plus subsidiaires peuvent également être relevées, afin que le statut des parlementaires européens puisse être qualifié de complet. Par exemple, le statut qualifie la nature des députés en les définissant comme des représentants, fait également référence à leurs fonctions, mais ne définit pas ces dernières. Ainsi, sur ce point de définition de l'objet encadré, le statut n'est pas complet. De plus, le statut ne traite pas d'un sujet majeur, qu'est la déontologie parlementaire et la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts. La déontologie étant un nouveau pan majeur du statut des parlementaires, le statut afin de couvrir l'intégralité de l'exercice du mandat devrait mentionner cette dernière.

B) L'inexistence d'un statut formel en France et Suisse

436. Il est aisé d'observer qu'en France ainsi qu'en Suisse, il n'existe pas de statut formel des parlementaires. Le statut des parlementaires français et suisses est ainsi diffusé au sein de plusieurs sources. En effet, aucun texte ne porte cette dénomination, tel que cela est par exemple le cas pour les députés européens. En reprenant les recherches effectuées afin de déterminer la définition du statut, il est possible d'affirmer que le mot de statut associé aux parlementaires n'est pas présent dans les textes juridiques des deux cas d'étude analysés. L'absence de texte portant cette dénomination combinée à l'absence de référence de cette notion dans les textes permettent de constater l'inexistence d'un statut des parlementaires français et suisses. L'absence d'un statut formel est assez difficile à expliquer. Plusieurs hypothèses pourraient être émises. Tout d'abord, au sein des deux cas d'étude, il existe un statut matériel très avancé, couvrant quasiment tous les pans de l'exercice du mandat, ainsi le caractère formel du statut n'est pas une condition indispensable à son existence, la formalité pouvant servir uniquement à un objectif de regroupement des règles et de clarification à l'égard des parlementaires eux-mêmes et des citoyens. Le contexte en France et en Suisse est

¹³⁹⁰ CLINCHAMPS, Nicolas. Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu. *op.cit.*

¹³⁹¹ ARCHIEN, Annabelle. Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes. *op.cit.*

différent de celui de l'UE, au sein de laquelle le statut des parlementaires avant la décision de 2005 était très peu avancé. L'adoption d'un statut matériel contenu dans un statut formel européen avait une vertu de clarification, mais surtout d'affirmation de la création d'un véritable statut indépendant des règles des Etats-membres. Une autre hypothèse pourrait consister en une absence de volonté des parlementaires, mais également des différents acteurs politiques, de ne pas être associés à la notion de statut, technique employée notamment pour les acteurs professionnels, tels que les fonctionnaires ou les professions libérales. Les acteurs politiques ont une réticence marquée à être associés à des professionnels de la politique, et cela s'illustre de manière exacerbée en Suisse avec la présence du principe de milice. L'adoption d'un statut formel regroupant les règles encadrant le mandat ou la fonction politique contribuerait à associer de manière plus importante le politique à un professionnel, alors que le statut matériel diffus présente l'avantage de contenir de nombreuses règles sans que ces dernières ne soient regroupées sous l'égide de l'appellation de statut. Cette diffusion des règles statutaires au sein de plusieurs textes appelle une remarque importante. A l'analyse des textes utilisés pour la construction de ce travail de doctorat, il est possible de constater en France, ainsi qu'en Suisse, une absence d'autonomisation du statut matériel des parlementaires. Les règles encadrant l'exercice du mandat parlementaire sont souvent, hormis dans de rares cas, contenues dans des paragraphes ou articles plus généraux traitant des parlements dans leur ensemble.

437. Face à l'absence de statut formel, il est possible d'affirmer qu'il existe un statut matériel diffus en France ainsi qu'en Suisse.

Dans le cas d'étude suisse, les mots du Professeur Mahon décrivent parfaitement l'état des lieux formel du statut des parlementaires fédéraux. Selon ce dernier, les sources traitant du statut des parlementaires sont la Constitution fédérale, la loi sur les droits politiques, la loi sur le Parlement et son ordonnance d'application, les règlements du Conseil national et du Conseil des Etats, et plus spécifiquement sur le statut des parlementaires, la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération ou encore la loi sur les moyens alloués aux parlementaires ainsi que son ordonnance d'application¹³⁹².

¹³⁹² MAHON, Pascal, *Droit constitutionnel : Volume I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure. op.cit.* p.200-201.

La situation est similaire en France, au sein de laquelle les règles statutaires portant sur le mandat parlementaire sont contenues dans plusieurs textes. Il est notamment possible de citer la Constitution du 4 octobre 1958, les nombreuses lois organiques venant compléter les dispositions de la Constitution et les lois ordinaires pouvant être contenues dans différents codes tels que le code électoral, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat et dans une moindre mesure les Instructions générales des bureaux des chambres délibératives. Il est aisé de constater que l'absence de texte portant la dénomination de statut, ainsi que l'importante pluralité de textes composant le statut matériel, traduisent l'absence d'un statut formel des parlementaires.

438. Il est important de mentionner que la pluralité des textes n'est pas synonyme d'une absence de logique dans la consécration des normes statutaires. En effet, plusieurs principes importants pour le fonctionnement de la démocratie représentative, traduits par des garanties dans l'exercice du mandat, sont consacrés dans la Constitution afin de leur donner une assise juridique plus stable ainsi qu'une protection supérieure. Peuvent être notamment cités les immunités parlementaires, le caractère représentatif du mandat, ou encore certains droits procéduraux tel que le droit de vote. La logique intervient dans l'imbrication des textes entre eux. En effet, la Constitution a vocation à consacrer des principes généraux sans pour autant produire un niveau important de détail. L'intervention d'autres textes tels que les lois organiques, les lois ordinaires et les règlements intérieurs des chambres permettent d'apporter des précisions aux principes consacrés par la norme suprême. La Constitution au sein des cas d'étude français et suisse, et les traités dans une moindre mesure pour le système européen, semblent être les matrices dont découlent l'ensemble des dispositions statutaires visant les parlementaires. En effet, des principes tels que le mandat représentatif ou encore les missions attribuées aux chambres parlementaires, sont les bases du développement des règles statutaires. La pluralité ne réside pas uniquement dans les textes contenant des dispositions composant le statut des parlementaires. Elle est également présente pour les différentes branches du droit qui sont nécessaires à l'élaboration complète d'un statut des parlementaires. Cette pluralité correspond en réalité à la composition du droit parlementaire qui regroupe

plusieurs branches du droit. Michel Laflandre, au sein de son ouvrage portant sur les sources du droit parlementaire décrit cet entrecroisement entre ces différentes branches : « *Les frontières paraissent en effet particulièrement minces entre, par exemple, le droit parlementaire et le droit électoral, ou encore entre les règles internes de la procédure législative et le droit constitutionnel proprement dit*¹³⁹³ ». Le statut des parlementaires est ainsi un objet juridique difficile à appréhender tant pour son périmètre, la pluralité des textes et thèmes qui le composent et les branches du droit qu'il mobilise.

II - Les acteurs participant à la construction du statut des parlementaires

439. La formalité du statut conduit à analyser les différents acteurs intervenant dans la création et l'application des règles statutaires. Il est possible de constater, initialement, que les parlementaires interviennent de manière limitée dans la création et application de leur statut, limitant ainsi leur propre autorégulation **(A)**. Au sein du contexte de la crise de la démocratie représentative, le citoyen est l'acteur majoritairement absent lorsque l'on traite du statut des parlementaires **(B)**.

A) Une autorégulation limitée des parlementaires

440. L'un des objectifs principaux de la thèse était d'analyser les acteurs et institutions participant à la construction et à la mise en oeuvre du statut des parlementaires, notamment en analysant la participation des parlementaires à l'élaboration de leur propre statut. L'autorégulation des parlementaires dans le cadre de l'élaboration et la mise en oeuvre de leur statut possède une influence sur la crise de confiance en cours entre les citoyens et leurs élus nationaux. En effet, l'autorégulation est un phénomène remettant en cause la notion d'objectivité et pouvant créer de la suspicion des citoyens envers les élus, notamment au travers de l'octroi d'avantages injustifiés pour l'exercice du mandat.

¹³⁹³ LAFLANDRE, Michel. *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire de la Ve République. op.cit.* p.18.

441. Au regard des éléments réunis et analysés au sein de ce travail de doctorat, il est possible d'affirmer que l'autorégulation des parlementaires, dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leur statut, est limitée. Il existe une autorégulation. Celle-ci se manifeste plus précisément de deux manières. Dans un premier temps, les parlementaires votent, *in fine*, les dispositions qui leur seront applicables, que l'initiative proviennent d'eux-mêmes ou d'autres institutions. Dans un second temps, l'autonomie des parlementaires pour leur statut se traduit par l'intervention des règlements intérieurs des assemblées dans la détermination des règles statutaires et des conditions de leur mise en oeuvre. Cette autonomie se traduit notamment au travers du détail apporté par les règlements pour les droits procéduraux, la présence de certaines règles déontologiques ou encore pour la discipline interne des chambres. L'autonomie réglementaire des chambres est toutefois atténuée en France par la mise en place d'un contrôle obligatoire des règlements des assemblées en vertu de l'article 61 alinéa 1er de la Constitution, par le Conseil constitutionnel, dans une optique de parlementarisme rationalisé¹³⁹⁴. L'autorégulation ainsi que l'autonomie des parlementaires envers leur statut sont présentes mais sont toutefois limitées. Le contrôle des règlements intérieurs des chambres françaises en constitue un premier exemple. Par un effort de systématisation, la limitation de l'autorégulation est présente pour la création des règles statutaires, mais également pour le contrôle de leur exécution. La création des règles statutaires portant sur les parlementaires répond classiquement à l'adoption des autres normes constitutionnelles et législatives des systèmes étudiés. Ces systèmes consacrent tous une coopération des pouvoirs dans l'adoption des règles juridiques. Cela se traduit en France ainsi qu'en Suisse, par une intervention importante du pouvoir exécutif dans la création de certaines règles statutaires. Un des exemples les plus marquant réside dans l'impulsion donnée par le pouvoir exécutif français pour la création des règles déontologiques portant sur les responsables politiques, et plus précisément sur les parlementaires. Ce phénomène est accentué dans le système français par la présence du fait majoritaire. Les rôles importants de la Commission et du Conseil dans l'adoption du statut des députés européens ont également été démontrés. La création des règles statutaires, notamment au niveau déontologique, est aussi influencée par les citoyens et par les interventions de certaines associations, dans le cadre de la crise de confiance. Le

¹³⁹⁴ PORTELLI, Hugues, EHRHARD, Thomas. *Droit constitutionnel*. 14e éd. Paris : Dalloz, 2021. p.132.

contrôle de la mise en oeuvre de certaines règles du statut des parlementaires fait, de plus, intervenir des acteurs externes. Ce phénomène est particulièrement présent en France dans le cadre des règles déontologiques, au travers notamment du déontologue de l'AN, de la HATVP, mais également du Conseil constitutionnel pour le contrôle des incompatibilités et le prononcé de certaines inéligibilités. Au sein du système de l'UE, ce phénomène est plus limité avec par exemple l'intervention du médiateur européen ou de l'OLAF pour certaines infractions financières, ou le renvoi à la législation interne des Etats membres pour plusieurs points statutaires. Il est ainsi possible de constater, au sein des trois cas d'étude, à des degrés divers, avec une prééminence pour la France dans le cadre du parlementarisme rationalisé notamment, d'une externalisation dans la conception et la mise en oeuvre du statut des parlementaires. Cette externalisation pourrait également être traduite par l'intervention d'un acteur particulier dans le processus statutaire, le citoyen.

B) Une quasi-absence du citoyen dans l'élaboration du statut

442. L'essentielle vertu de la participation du citoyen à la construction et mise en oeuvre réside dans la restauration du lien de confiance entre les citoyens et les élus. En effet, une critique souvent observée de la part des citoyens à l'égard des droits accordés aux parlementaires porte sur les avantages injustifiés que pourraient être ces droits. Ainsi, une intervention directe du citoyen dans le processus statutaire pourrait tarir ces critiques et apporter un caractère plus objectif au statut des parlementaires dans une optique de bon fonctionnement de la démocratie représentative.

443. L'intervention du citoyen dans le processus statutaire des parlementaires comporte cependant deux difficultés importantes. Tout d'abord, il est nécessaire pour ces interventions citoyennes soient effectives, que le système institutionnel soit doté de techniques et procédés de démocratie directe suffisamment nombreux et souples, afin que les citoyens puissent intervenir de manière régulière, sans se heurter à des obstacles juridiques et institutionnels insurmontables. En effet, le statut par ses évolutions régulières et nombreuses nécessiterait une intervention régulière des citoyens, si le souhait était exprimé d'associer ces derniers à

l'élaboration du statut des parlementaires. Ensuite, la technique et les savoirs nécessaires en droit ainsi qu'en science politique pourraient être un frein à l'intégration des citoyens dans le processus statutaire. Il est possible que les citoyens puissent être associés ou intervenir dans la détermination du montant de l'indemnité parlementaire par exemple, mais il semble difficile que le citoyen puisse statuer, en toute connaissance de cause, sur le périmètre des immunités parlementaires ou sur les conditions de mise en oeuvre du contrôle des frais de mandat. Sur ce dernier point, les organes déjà présents dans les systèmes institutionnels ont recours à des experts extérieurs, tels que des experts-comptables, ce qui démontre les difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre du statut.

444. A l'heure actuelle, le système suisse semble être le plus approprié à l'intervention des citoyens dans la construction du statut des parlementaires. Cette constatation n'est pas exclusive au statut des parlementaires fédéraux, mais relève d'une culture helvétique d'existence de procédés de démocratie directe unique au monde¹³⁹⁵. On peut notamment relever les référendums obligatoires¹³⁹⁶, les référendums facultatifs¹³⁹⁷, les référendums populaires¹³⁹⁸ ou encore les initiatives populaires¹³⁹⁹. Ainsi, le citoyen suisse peut intervenir dans l'élaboration ou l'évolution du statut des parlementaires, comme il le ferait pour un tout autre domaine. Il est cependant aisé de constater, que même dans le cas suisse, les exemples d'intervention du citoyen dans l'élaboration du statut des parlementaires sont rares. L'exemple le plus mémorable est la mobilisation citoyenne précitée concernant l'augmentation des moyens matériels pour l'exercice du mandat parlementaire fédéral. Des explications peuvent être envisagées quant à ce désintéressement. Dans un premier temps, l'aspect technique du statut pourrait décourager les citoyens à s'intéresser à ce mécanisme. Dans un second temps,

¹³⁹⁵ FLÜCKIGER, Alexandre. La démocratie directe : un facteur de qualité de la loi en Suisse? *op.cit.* p. 81-107 ; SCIARINI, Pascal, TRECHSEL, Alexandre. Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires ? [en ligne]. *Swiss Political Science Review*, 1996, vol.2, [consulté le 24/06/2022], p.1-35. Disponible sur : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.1996.tb00180.x>.

¹³⁹⁶ Titre 4 Chapitre 1 LDP.

¹³⁹⁷ Titre 4 Chapitre 2 LDP.

¹³⁹⁸ Titre 4 Chapitre 2 Section 2 LDP.

¹³⁹⁹ Titre 5 LDP.

la faible crise de confiance en Suisse, n'est pas un moteur suffisamment puissant pour que les citoyens se mobilisent dans le cadre du statut des parlementaires.

* * *

445. L'aspect formel du statut des parlementaires est un pan du statut qui est peu abordé dans la doctrine ainsi qu'au sein des travaux de recherche.

L'aspect formel du statut est une composante à part entière d'un statut complet des parlementaires. En effet, comme il l'a été précisé lors de la construction de la définition du statut des parlementaires, un statut complet est composé de deux critères cumulatifs : l'aspect matériel (répondant aux différents objectifs déterminés) et un aspect matériel (synthèse et regroupement des règles statutaires au sein d'un texte unique, ou d'un nombre très restreint de textes).

Au regard de l'analyse des différentes situations des cas d'étude, il est possible de poser les affirmations suivantes. Il n'existe pas en France et en Suisse de statut formel des parlementaires. Il existe, au sein de l'UE, un statut formel des parlementaires. Ces affirmations peuvent être complétées par différentes remarques. La France et la Suisse possèdent un modèle diffus de statut des parlementaires. Les règles statutaires sont ainsi diffusées et contenues au sein de nombreux textes tels que les constitutions, les lois organiques, les lois ordinaires et fédérales, les règles internes des chambres et les instructions générales des bureaux de l'AN et du Sénat. Ce caractère diffus des règles statutaires ne permet pas de répondre aux exigences du critère formel du statut. Au sein du système de l'UE, le statut formel semble, de prime abord, répondre à tous les critères d'exigence du caractère formel du statut. En effet, l'essentiel des règles, concernant l'exercice du mandat, sont contenues dans un texte unique portant la dénomination de « *statut des membres du Parlement européen* », opérant certains renvois afin d'obtenir plus de détail sur le contenu et les conditions d'application des différentes règles statutaires. Cependant, le caractère formel du statut peut être qualifié de partiel ou de modèle en trompe l'oeil, car plusieurs carences peuvent être observées. Tout d'abord, les règles abordant la déontologie parlementaire sont absentes du statut formel, ce qui constitue une carence au regard de l'importance de ces règles

et de leur nombre non-négligeable. De plus, le statut formel comporte un côté extrêmement partiel lorsqu'il renvoie à la législation nationale, ce qui potentiellement renvoie à vingt-six autres normes, et va ainsi à l'encontre du principe d'uniformité formelle.

L'aspect formel du statut peut également être envisagé au travers des acteurs qui interviennent dans la construction des règles statutaires et leur mise en oeuvre. Il est notamment intéressant de s'intéresser à ce pan de la formalité du statut au travers du prisme de la théorie de la séparation des pouvoirs. Il a été démontré, au fil des raisonnements de la thèse, que l'un des principaux objectifs du statut des parlementaires était de garantir un exercice effectif des missions du mandat et ainsi, plus indirectement, la séparation des pouvoirs. Or, la construction des règles statutaires et ainsi que leur application peuvent constituer un paradoxe par rapport à la garantie de cet objectif, car d'autres acteurs institutionnels interviennent dans la création et dans l'application du statut des parlementaires. Il est alors intéressant de se demander pourquoi d'autres acteurs interviennent, et si cela comporte des avantages et ne porte pas une atteinte trop importante à la séparation des pouvoirs (et notamment à l'autonomie des assemblées). Dans un premier temps, l'intervention du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire dans la création et l'application des règles statutaires est liée à une raison technique simple. Au sein des cas d'étude, la séparation des pouvoirs est accompagnée d'une collaboration des pouvoirs, notamment pour la création des règles juridiques. Le statut des parlementaires étant une règle juridique, alors le pouvoir exécutif peut intervenir dans sa création comme il le ferait pour toute autre norme juridique, dans le cadre des règles posées dans les constitutions et traités. Des exemples illustratifs d'interventions importantes du pouvoir exécutif dans la création de règles statutaires peuvent être cités au sein des cas d'étude. En France, le pouvoir exécutif est particulièrement intervenu dans la création et dans l'institutionnalisation des règles déontologiques s'appliquant aux parlementaires. Au sein du système de l'UE, la Commission a joué un rôle majeur dans la construction et l'adoption du statut des députés européens. Il est alors important de se demander si ces différentes interventions portent atteinte à l'autonomie des chambres. La réponse pouvant être apportée semble être négative. En effet, les parlementaires et plus largement les chambres possèdent tout de même une large autonomie de la construction du statut des élus. Cette autonomie se manifeste de plusieurs manières. Même si

l'impulsion des règles peut appartenir au pouvoir exécutif, les parlementaires votent, *in fine*, les règles qui leur seront applicables, après des débats pouvant modifier les propositions du pouvoir exécutif. De plus, les règlements intérieurs des chambres, étant une puissante illustration de l'autonomie normative des chambres, jouent un rôle majeur dans la construction et l'application des règles statutaires. En effet, il a été observable durant l'analyse du statut que de nombreuses règles, ou de nombreuses conditions d'application des règles statutaires, étaient présentes dans les règlements des chambres, qui sont modifiés et adoptés par les seuls parlementaires. Au-delà de l'aspect technique, l'intervention d'autres pouvoirs dans la construction et l'application du statut des parlementaires semble être bénéfique, à la fois pour le bon fonctionnement du système institutionnel et pour la résolution des problématiques contemporaines. Ces interventions extérieures se manifestent notamment par l'impulsion de la création des règles par le pouvoir exécutif, et par le contrôle de l'application de certaines règles par le pouvoir judiciaire et des entités externes telles que la HATVP, l'OLAF, etc... Ces interventions sont bénéfiques, dans un premier temps, pour le bon fonctionnement du système institutionnel, car elles permettent de créer des limites à l'autorégulation des parlementaires, et à un éventuel octroi par les parlementaires d'avantages injustifiés pour l'exercice de leur mandat. Cette limite est notamment présente lors du contrôle des règlements des chambres françaises par le Conseil constitutionnel et par la création de règles par le pouvoir exécutif. Toutefois, la création de règles par le pouvoir exécutif pourrait comporter un effet pervers, celui d'une volonté de limitation d'exercice optimal des missions parlementaires au travers de l'adoption de règles trop rigides ou strictes. L'intervention des parlementaires dans la procédure d'adoption des règles, ainsi que le contrôle par le Conseil constitutionnel français, permettent d'éviter cette paralysie potentielle. La création du statut des parlementaires relève ainsi d'un équilibre subtil dans l'intervention des différents pouvoirs institutionnels et autres entités externes. De plus, l'intervention d'autres pouvoirs dans la création des règles statutaires permettrait de lutter contre la crise de confiance en apportant une dose d'objectivité dans la création et l'application des règles. Ainsi, les parlementaires ne sont pas les seuls à décider des règles s'appliquant dans l'exercice de leur mandat. Cette externalisation pourrait ainsi permettre de répliquer aux idées portant sur l'octroi d'avantages injustifiés aux parlementaires.

La construction d'un statut des parlementaires semble être un élément important pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative. Un statut formel aurait pour bénéfice de permettre aux parlementaires de mieux connaître les dispositions statutaires qui s'appliquent à l'exercice de leur mandat. En effet, la concentration des règles statutaires au sein d'un texte unique permettrait une clarification et une meilleure cohérence de l'articulation des règles. De plus, la consécration d'un texte portant la dénomination de « *statut des parlementaires* » permettrait aux citoyens d'avoir un meilleur accès aux règles qui s'appliquent aux élus qu'ils ont désignés. Cela permettrait notamment une meilleure connaissance des dispositifs et pourrait atténuer la méfiance ambiante quant aux privilèges que les parlementaires peuvent détenir dans l'exercice de leurs fonctions. L'analyse de l'aspect formel du statut au travers des cas d'étude retenus permet de répondre à **l'hypothèse de recherche n°2**. Il existe un statut des parlementaires au sein des cas d'étude. Toutefois, il est possible d'affirmer que les formes de statut sont avancées, mais qu'elles ne sont pas complètes en France, en Suisse ainsi qu'au PE. Le système de l'UE possède les deux pans, matériel et formel, composant le statut des parlementaires. Toutefois, bien qu'en apparence, le statut des eurodéputés semble être complet, ce dernier possède plusieurs lacunes, qui permettent de qualifier ce statut de statut incomplet. En effet, le statut des parlementaires européens renvoie au niveau des normes nationales pour certains aspects du statut tels que les immunités parlementaires par exemple. De plus, au sein de ce statut, des points importants tels que la déontologie parlementaire ne sont pas abordés. Le constat est similaire pour les cas d'étude français et suisse. Il est possible d'affirmer qu'au sein de ces cas d'étude, il existe une forme de statut des parlementaires, mais pas de statut complet. Au sein de ces systèmes, le statut matériel des parlementaires est très avancé et couvre la majorité des aspects de l'exercice du mandat. Le statut des parlementaires suisses comporte cependant une importante lacune dans le domaine déontologique, où les obligations statutaires sont peu étendues et développées. Cependant, il est également possible d'affirmer qu'il n'existe pas de statut formel des parlementaires, bien que les différents textes consacrant les obligations statutaires ne soient pas indépendants de toute logique comme cela a été détaillé au sein de cette section. Cette absence de statut formel en France et en Suisse n'est pas synonyme d'une impossibilité de construction d'un statut formel, qui peut faire l'objet de plusieurs propositions.

Chapitre conclusif

Section 1- Réponses à la problématique et aux hypothèses de recherche

446. Le travail de doctorat a débuté et s'est ensuite articulé autour d'une problématique générale de recherche, ainsi que de trois hypothèses de recherche. Pour rappel, la problématique conduisait à s'interroger sur le caractère indispensable de la présence d'un statut des parlementaires pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative, système consacré par les trois cas d'étude retenus. Afin de répondre à ce questionnement général, trois hypothèses ont été émises.

Dans un premier temps, il pouvait être supposé que le statut des parlementaires était indispensable au bon fonctionnement représentatif des cas d'étude (**hypothèse de recherche n°1**) pour deux raisons principales. Tout d'abord, le mandat parlementaire, ainsi que les caractéristiques et les missions qui y sont attachées, nécessitent l'intervention de la technique statutaire afin que ces dernières soient garanties (**hypothèse de recherche n°1, sous-hypothèse n°1**). Le statut aurait ainsi comme objectif prioritaire de garantir un exercice effectif du mandat, afin que le système représentatif puisse être correctement appliqué. Au regard de la situation particulière des parlementaires au sein du système institutionnel, et notamment de leur lien particulier avec les citoyens, le statut ne peut se limiter à des garanties purement techniques de bon exercice du mandat. Bien que cette mission principale soit fondamentale, le statut des parlementaires doit également prendre en compte le bon fonctionnement du système représentatif, au travers de plusieurs éléments, tels que la crise de confiance, la représentativité ou encore la professionnalisation (**hypothèse de recherche n°1, sous-hypothèse n°2**). Ces éléments se concentrent davantage sur le contexte et l'évolution sociaux au sein desquels les parlementaires évoluent. Ces deux sous-hypothèses permettraient ainsi de justifier le recours indispensable à un statut des parlementaires pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative.

Dans un deuxième temps, il a été supposé initialement qu'un statut des parlementaires existait au sein des cas d'étude retenus (**hypothèse de recherche n°2**). Cette supposition a pu être émise, au regard des faisceaux d'indices qui transparaissaient au sein des différents textes juridiques, portant sur les chambres parlementaires et leurs membres. Par exemple, au sein du

système de l'UE, un texte juridique portant la dénomination de statut des parlementaires existe. En France et en Suisse, les constitutions, lois organiques, ordinaires ou encore fédérales laissaient également transparaître, dans leur contenu, des éléments encadrant l'exercice du mandat parlementaire. Il était important de préciser, qu'à ce stade initial de la recherche, des suppositions plus précises sur l'existence du statut étaient impossibles à formuler. En effet, il aurait été hâtif d'affirmer qu'il existait, au sein des cas d'étude, un statut complet, incomplet ou encore seulement une forme de statut.

Dans un dernier temps, le cadre comparatif dans lequel la thèse de doctorat s'est déroulée, conduisait à s'interroger sur les possibles convergences entre les éléments statutaires portant sur les parlementaires en France, en Suisse ainsi qu'au Parlement européen. De nouveau, au regard de faisceaux d'indices préliminaires, il a pu être supposé que les éléments statutaires, portant sur les parlementaires des cas d'étude retenus, comportaient des convergences (**hypothèse de recherche n°3**). L'émission de cette hypothèse appelait à la formulation de deux remarques. Initialement, il était difficile d'apporter des éléments plus précis sur le degré de convergence entre les dispositions statutaires. En effet, le rapprochement pouvait seulement porter sur plusieurs ou un nombre restreint d'éléments consacrés par le statut, ou porter également sur les thèmes visés par le statut et non sur leurs conditions de mises en oeuvre. De plus, l'hypothèse d'une convergence entre les dispositions statutaires s'inscrivait dans une réflexion beaucoup plus large en droit parlementaire comparé, développée notamment par les professeurs Avril et Gicquel. Au sein de leur ouvrage de référence en droit parlementaire, ces derniers ont précisé que « *Le mandat parlementaire répond à des exigences qui sont inhérentes à la nature des assemblées politiques, ainsi qu'en témoigne le droit comparé, qui révèle dans ce domaine l'existence d'un droit parlementaire général présentant des caractères communs, quel que soit le fondement théorique ou doctrinal invoqué pour les justifier*¹⁴⁰⁰ ». Ainsi, la convergence ne porterait pas seulement sur les dispositions statutaires, mais également sur d'autres pans du droit parlementaire. Cette idée est également reprise au sein d'ouvrage traitant du droit parlementaire comparé et qui démontrent des convergences importantes au sein de différents systèmes. Il est notamment

¹⁴⁰⁰ AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *Droit parlementaire. op.cit.* p.29.

possible de citer les études menées par l'Union interparlementaire, mettant en avant ces éléments communs¹⁴⁰¹.

447. L'analyse des différents éléments présents au sein des cas d'étude a permis de répondre à la problématique générale de recherche ainsi qu'aux hypothèses de recherche.

Le caractère indispensable du recours à la technique statutaire pour les parlementaires (**hypothèse de recherche n°1**) a été confirmé en deux temps de réflexion. Tout d'abord, la définition de la notion de statut au sein du Chapitre 1 de la Partie I a permis de mettre en exergue plusieurs enjeux, quant au recours à la technique statutaire. La doctrine publiciste, et notamment les travaux des professeurs Daugeron et Haquet, ont permis de mettre en exergue plusieurs enjeux nécessitant l'existence d'un statut des parlementaires¹⁴⁰². Tout d'abord, le statut des parlementaires doit permettre un exercice optimal du mandat parlementaire. Ensuite, le statut doit traiter des problématiques contemporaines liées au bon fonctionnement de la démocratie représentative telles que la crise de confiance, le déficit de représentativité ou encore la professionnalisation croissante du mandat parlementaire. Cet aspect téléologique de la définition du statut des parlementaires a ainsi permis de mettre en lumière, de manière préliminaire, les justifications au recours à la technique statutaire pour les parlementaires. Les enjeux du statut des parlementaires, composant les justifications au recours au statut, ont été développés de manière plus précise au Chapitre 2 de la Partie II. Au sein du Chapitre 2, les enjeux du statut des parlementaires ont été séparés en deux catégories. Dans un premier temps, des enjeux institutionnels devant être garantis par le statut des parlementaires ont été traités. Ces enjeux sont notamment composés du caractère représentatif du mandat, des compétences attachées à l'exercice du mandat, à la séparation des pouvoirs ou encore l'intégration européenne dans le cadre plus spécifique de l'Union européenne. La garantie par le statut des parlementaires de ces enjeux présente une importance fondamentale pour le bon

¹⁴⁰¹ Voir notamment : HULST, Marc van der, UNION INTERPARLEMENTAIRE (Genève). *Le mandat parlementaire : étude comparative mondiale. op.cit* ; AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCIPISANELLI, Giuseppe. *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays. op.cit.*

¹⁴⁰² Voir notamment : DAUGERON, Bruno. *La notion d'élection en droit constitutionnel. op.cit.* ; HAQUET, Arnaud. Les conditions de création d'un statut de l' élu local. *op.cit.* ; HAQUET, Arnaud. La reconnaissance et le renforcement des droits des élus. *op.cit.* ; HAQUET, Arnaud. Le statut de l' élu local en filigrane. *op.cit.*

fonctionnement du système institutionnel. En effet, par exemple, un statut n'accordant pas des droits et obligations afin que les missions parlementaires puissent être exercées de manière optimale par les élus, ne permettrait pas un bon fonctionnement du système. Dans un second temps, les enjeux du statut des parlementaires ont été détaillés au travers du prisme du bon fonctionnement de la démocratie représentative. Ce détail a notamment été imprégné par la mise en exergue du contexte de crise de la démocratie représentative qui adopte des formes similaires au sein des cas d'étude. Les données du CEVIPOF, ainsi que de l'Eurobaromètre, ont permis d'affirmer qu'il existe actuellement une crise de confiance importante et pérenne en France ainsi que dans le système de l'UE. La Suisse, quant à elle, fait figure d'exception, car elle n'est pas touchée par une crise de défiance à l'égard des parlementaires fédéraux. Les données présentes notamment au sein des sites institutionnels internet des chambres parlementaires ont également permis d'affirmer qu'il existait des carences dans la représentativité des chambres parlementaires des cas d'étude retenus. Ce thème de la représentativité est fortement lié à celui de la professionnalisation. En effet, la professionnalisation ne permet pas de cumuler, ou le permet de manière restreinte, le mandat et une activité professionnelle. Ainsi, afin que l'accès au mandat parlementaire soit égal pour tous les citoyens ayant une vocation politique, il est nécessaire que le statut consacre des dispositions destinées à traiter ces difficultés. Le détail de ces enjeux, ainsi que leur cumul, permettent d'affirmer que le statut des parlementaires est un outil indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative.

L'existence d'un statut des parlementaires au sein des trois cas d'étude (**hypothèse de recherche n°2**) a également nécessité une démonstration en deux temps. Le premier temps de la réflexion a été consacré à l'établissement de critères de définition de la notion de statut en général, et appliqués aux parlementaires, afin de vérifier si les dispositions portant sur les parlementaires français, suisses et européens pouvaient remplir l'ensemble des paramètres déterminés. La notion de statut n'a pas été aisée à définir. En effet, bien que développée de manière assez étendue en droit privé, la notion de statut est traitée de manière inéquitable en droit public. La technique statutaire est largement analysée en droit français de la fonction publique, car les fonctionnaires sont encadrés par un statut. En ce qui concerne les fonctions politiques, sous l'angle du droit constitutionnel et du droit parlementaire, les définitions

textuelles ainsi que les travaux doctrinaux sont plus rares. A l'aide des minces indices disséminés au sein de la doctrine, la notion de statut applicable aux parlementaires a pu faire l'objet d'une définition générale. La définition du statut se développe ainsi en deux pans complémentaires et cumulatifs afin qu'un statut complet soit identifié. Tout d'abord, le statut doit comporter un volet matériel. La définition matérielle est composée de plusieurs éléments, tels qu'une définition de l'objet encadré, ou encore des dispositions conférant des droits et obligations permettant de garantir les éléments posés dans la définition de l'objet encadré. Cette définition matérielle initiale peut être complétée par des définitions complémentaires portant notamment sur des critères chronologiques ou encore une vision téléologique du statut. L'approche téléologique met notamment en exergue des objectifs tels que la garantie de l'exercice des missions attachées à l'exercice du mandat, la préservation de la nature représentative du mandat ou encore la prise en compte et le traitement des problématiques contemporaines telles que la crise de confiance ou encore le déficit de représentativité. Cet aspect matériel du statut doit être complété par une existence formelle d'un statut des parlementaires. Le statut formel doit ainsi prendre la forme d'un texte unique portant la dénomination de « *statut des parlementaires* » ou d'un texte complété par un nombre restreint d'autres textes portant application ou complétant les dispositions du premier texte. De manière plus précise, le statut des parlementaires doit être composé d'un texte ou d'un ensemble réduit de textes formant un ensemble cohérent. La conception de ces critères de définition a pu ensuite donner lieu à la deuxième étape de l'analyse, consistant en l'identification d'un statut des parlementaires au sein des cas d'étude retenus. Ce second volet de la réflexion a ainsi pu confirmer l'hypothèse de recherche et permet d'affirmer, qu'au sein de tous les cas d'étude, il existe une forme avancée de statut. Elle permet également d'avancer qu'il n'existe aucun statut des parlementaires complets en France, en Suisse ainsi qu'au PE. Matériellement, l'analyse des dispositions juridiques portant sur l'exercice du mandat parlementaire permet d'affirmer qu'il existe des statuts avancés. Les dispositions couvrent ainsi la quasi-intégralité des aspects de l'exercice du mandat et permettent en grande partie de répondre aux objectifs statutaires posés au sein de la définition téléologique du statut. Ces dispositions permettent notamment aux parlementaires d'exercer leurs missions de manière performante, de prévenir les risques de scandales politico-financiers et ainsi de préserver le

lien de confiance entre les citoyens et leurs élus, et d'améliorer la représentativité des chambres. Il est possible d'estimer que le statut matériel des parlementaires est très avancé, mais il est difficile d'affirmer que ce dernier est complet. En effet, des carences peuvent être relevées, comme en Suisse où très peu de règles déontologiques existent, ou encore dans le système de l'UE qui renvoie pour des points importants du statut (immunités, vérifications des pouvoirs, désignation électorale etc...) aux législations nationales, portant ainsi atteinte à l'objectif d'intégration européenne. Le caractère incomplet du statut peut également être illustré par des carences dans certains domaines du statut (déontologie, représentativité), et par des propositions de modification permettant de rendre le statut plus complet et efficace¹⁴⁰³. Formellement, la situation est plus contrastée au sein des cas d'étude, avec un clivage clair entre d'une part le PE et d'autre part la France ainsi que la Suisse. L'exercice du mandat parlementaire européen est encadré par des dispositions contenues au sein d'un statut formel portant la dénomination de « *statut des députés au Parlement européen* ». Ce statut contient notamment une définition de la notion de statut, une définition de l'objet du statut et également des dispositions couvrant un large pan de l'exercice du mandat. Toutefois, cette existence d'un statut formel, au sein du modèle européen, peut être relativisée. En effet, le statut formel des députés européens est un objet en trompe-l'oeil pour trois raisons. Tout d'abord, le statut formel élude des points fondamentaux du statut matériel, l'exemple le plus remarquable étant le silence portant sur la déontologie parlementaire. Ensuite, le statut formel est largement complété, voire supplanté par d'autres textes européens tels que le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union, l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, ou encore le RIPE. *In fine*, le statut formel ainsi que matériel des députés européens est incomplet sur certains points précités, car il renvoie aux législations nationales et trouble ainsi l'uniformité des règles applicables aux députés européens. En France, ainsi qu'en Suisse, la situation est nettement différente, car il est possible d'affirmer qu'il n'existe pas de statut formel des parlementaires. Les dispositions statutaires encadrant l'exercice du mandat parlementaire sont diffusées au sein de plusieurs normes telles que les constitutions, les lois organiques, ordinaires et fédérales ou encore les règlements intérieurs des chambres. Il n'existe, ainsi, aucun texte portant la dénomination de

¹⁴⁰³ Cf Section 4 Chapitre conclusif.

« *statut des parlementaires* » ou répondant aux exigences du modèle formel établi précédemment. L'absence de ce critère cumulatif en France et en Suisse, ainsi que son caractère en trompe-l'œil au sein du système européen, permet d'affirmer que l'existence des statuts des parlementaires des cas d'étude retenus est avancée, mais demeure incomplète.

In fine, la convergence entre les dispositions statutaires, portant sur les parlementaires au sein des cas d'étude (**hypothèse de recherche n°3**), a pu être observée tout au long de l'analyse du statut des parlementaires. En effet, les dispositions statutaires encadrent des pans similaires de l'exercice du mandat, et présentent même, pour certaines, des similitudes portant sur la mise en oeuvre des droits et obligations statutaires¹⁴⁰⁴.

448. La vérification des hypothèses de recherche permet de répondre finalement à la problématique générale de recherche et de confirmer que le statut des parlementaires est un outil indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative. A toutes les étapes de la recherche, le caractère indispensable du statut a été mis en exergue. Dès l'étape de définition du statut, les enjeux ont fait ressortir en filigrane le caractère primordial du recours à la technique statutaire. Le développement précis des enjeux du statut, devant être garantis par ce dernier, ont pu faire comprendre au chercheur qu'une absence de statut des parlementaires serait un handicap majeur pour le bon fonctionnement du système institutionnel, et le bon fonctionnement de la démocratie représentative au regard des problématiques contemporaines. L'identification d'un statut au sein des cas d'étude, et la description et l'analyse des règles statutaires, ont permis de justifier et ainsi de prouver le caractère indispensable de chaque règle considérée individuellement, et, *in fine*, du statut considéré globalement. Le caractère indispensable du statut ne peut être toutefois dénué de limites et doit ainsi être encadré afin de ne pas porter atteinte au principe de libre exercice du mandat. En effet, ce principe consacré, au sein des cas d'étude, a été analysé par la doctrine, comme imposant que les règles statutaires ne portent pas une atteinte excessive au libre exercice du mandat parlementaire. Cette nouvelle optique a été mise en exergue lors de l'étude des règles déontologiques qui pouvaient être considérées comme un cadre trop restrictif au sein de l'exercice du mandat. Ainsi, il apparaît que le statut doit être un outil

¹⁴⁰⁴ Cf Section 2 Chapitre conclusif.

devant être utilisé de manière équilibrée. Tout d'abord, les règles statutaires utilisées doivent être strictement nécessaires, et répondre aux garanties attachées à l'objet du statut, et au contexte contemporain de la démocratie représentative. En effet, des risques de qualification des règles statutaires comme des « *contraintes* » ou « *privilèges* » ne seraient pas satisfaisants. Des règles statutaires strictement nécessaires seront ainsi qualifiées de « *droits* » et « *obligations* » répondant strictement aux enjeux de la fonction parlementaire. Ensuite, un équilibre statutaire doit être trouvé entre les « *droits* » et les « *obligations* », afin que le mandat puisse être exercé à la fois de manière libre, et dans un cadre permettant un bon fonctionnement du système institutionnel et de la démocratie représentative.

Section 2- Analyse comparative

I - Une convergence des statuts

449. L'analyse comparative des dispositions statutaires au sein des cas d'étude retenus au sein de la thèse de doctorat, repose en grande partie sur la réponse à l'**hypothèse de recherche n°3**, portant sur la convergence des statuts des parlementaires en France, en Suisse et au PE.

450. Tout d'abord, l'aspect comparatif de la thèse de doctorat trouvait son intérêt au regard des caractéristiques, et notamment des différences initiales entre les cas d'étude. Ces différences, détaillées au sein du Chapitre introductif, pouvaient être classées en deux catégories.

Dans un premier temps, la différence structurelle entre les cas d'étude avait une importance certaine. D'une part, la France ainsi que la Suisse sont des entités étatiques. Bien que ces deux entités possèdent la même nature, elles sont différentes dans leur structure, car la France est un état unitaire décentralisé alors que la Suisse est un état fédéral. Cette différence de structure était notamment intéressante pour l'analyse des acteurs intervenant dans la construction du statut des parlementaires, comme par exemple les cantons en Suisse. D'autre part, l'UE représentait un intérêt important pour l'étude car sa nature, *sui generis*, tantôt qualifiée d'organisation internationale, tantôt d'organisation régionale, ou bien d'objet juridique non identifié ou « *sui generis* », contrastait avec la nature des deux autres cas d'étude. Deux intérêts majeurs au sein de cette nature pouvaient être mis en exergue. L'UE est composée d'un regroupement d'états autour de règles juridiques communes, mais ayant des traditions juridiques différentes, notamment concernant les règles applicables aux élus. Il était donc intéressant d'analyser si des dispositions statutaires communes visant les parlementaires étaient présentes, et comment ces dernières opéraient une synthèse et des compromis entre les différentes traditions juridiques, sachant que le système européen était un jeune système représentatif datant de 1976. De plus, il existe au sein de l'UE une norme juridique portant la dénomination de « *statut des députés au Parlement européen* ». Il était ainsi intéressant

scientifiquement de comparer le contenu de ce statut aux dispositions juridiques encadrant l'exercice du mandat des parlementaires français et suisses, mais également de déterminer si ce statut était un « *véritable* » statut des parlementaires, au regard des critères de définition établis dans le Chapitre 1 de la Partie I.

Dans un second temps, l'intérêt de la comparaison résidait dans la perception du mandat parlementaire au sein des cas d'étude, avec un contraste net entre la France et le PE d'une part, et la Suisse d'autre part. La Suisse, au sein de son système, et depuis plusieurs décennies, comporte une perception originale des élus au travers du principe de milice. Ce principe considère que les fonctions politiques doivent être exercées de manière bénévole, à temps partiel, et ne doivent pas composer l'activité principale des hommes politiques. Ainsi, l'analyse *stricto sensu* du principe de milice, démontre que les indemnités parlementaires doivent être exclues ainsi que la professionnalisation du mandat parlementaire. Cette vision du mandat contraste avec celles présentes en France ainsi que dans le système de l'UE. Au sein de plusieurs articles et études, il est démontré qu'en France et au PE, il existe une professionnalisation du mandat parlementaire reposant sur plusieurs critères, notamment temporels, économiques etc..., toutefois ce thème de la professionnalisation est encore tabou, notamment au sein de la classe politique. En Suisse, bien que le principe de milice soit encore présent, ce dernier a tendance à décliner et à être relativisé, notamment au regard de la complexification des missions attachées au mandat, comme le démontre par exemple le chercheur Andréa Pilotti.

451. A l'aide d'une description ainsi que d'une analyse détaillée des enjeux et des dispositions statutaires des cas d'étude, il est possible d'affirmer qu'il existe une convergence importante au sein des cas retenus dans la thèse de doctorat.

L'ensemble des éléments de la thèse, ainsi que des étapes de réflexion sur la détermination de l'existence d'un statut des parlementaires et son caractère indispensable, conduisent à cette convergence. En effet, dès l'étape de la définition, des éléments communs relatifs à la composition d'un statut et à ses enjeux ont pu être déterminés. L'analyse des enjeux d'un statut des parlementaires dans le Chapitre 2 de la Partie II a démontré que les éléments devant être garantis par le statut étaient fortement convergents en France, en Suisse

ainsi qu'au Parlement européen. Parmi les enjeux les plus marquants, il est notamment possible de citer la séparation des pouvoirs, le caractère représentatif du mandat, ou encore les problématiques liées à la démocratie représentative telles que la crise de confiance ou encore le déficit de représentativité. Il est toutefois fondamental de préciser, que même à ce stade de la recherche, il était possible d'affirmer que la convergence n'était pas totale. En effet, des enjeux propres à certains cas d'étude pouvaient apparaître. Par exemple, l'enjeu de l'intégration européenne était exclusif au cadre de l'UE. En Suisse, au regard des sondages d'opinion, et plus précisément des données de l'Eurobaromètre, la crise de confiance pouvait sembler être un enjeu plus secondaire que pour la France et le PE, la Suisse n'étant pas réellement touchée par une telle problématique. La phase d'identification des dispositions statutaires, au sein des cas d'étude, présentée lors de la partie II de la thèse de doctorat, a été la phase du raisonnement ayant permis de démontrer le plus de convergences entre les cas d'étude. Il est ainsi possible d'affirmer que les thèmes traités par les dispositions juridiques des cas d'étude sont similaires. De nombreux éléments identiques sont consacrés tels que par exemple les immunités parlementaires, l'indemnité parlementaire, les moyens accordés aux parlementaires ou encore les droits et obligations encadrant l'exercice de leurs missions. Toutefois, il peut exister des différences remarquables entre les cas d'étude. Par exemple, au sein du cas d'étude suisse, la déontologie parlementaire est largement éludée par rapport aux cas d'étude français et européen. Dans une même optique, certains points du statut des députés européens ne sont pas traités ou ne sont traités que de manière partielle par les dispositions juridiques européennes, renvoyant dans certaines hypothèses aux législations nationales. De même, une importante divergence existe entre le PE et la France et la Suisse par rapport au statut formel. Le système de l'UE consacre un statut formel des députés européens (bien que présentant certaines carences), alors que la France et la Suisse ne disposent pas d'un tel texte. Des divergences sont également présentes dans les modalités d'exécution et de mise en oeuvre des dispositions statutaires. En effet, bien que les thèmes soient similaires ou identiques, leurs détails peuvent présenter des différences. Cela est notamment le cas pour le montant de l'indemnité parlementaire, les moyens accordés aux parlementaires ainsi que leur mode de contrôle, les autorités en charge du respect des

obligations déontologiques, ou encore pour le système des immunités parlementaires pour lequel la Suisse comporte une différence importante avec les deux autres cas d'étude.

452. La convergence constatée au sein du cadre comparatif se confirme également dans la vérification des hypothèses de recherche et de la problématique générale.

Au niveau des hypothèses de recherche, il est possible d'affirmer que ces dernières sont toutes confirmées au sein des cas d'étude. En effet, le recours à la technique statutaire est indispensable en France, en Suisse et au PE. Au regard des enjeux institutionnels et des enjeux relatifs au bon fonctionnement de la démocratie représentative, présents au sein de tous les cas d'étude, le statut des parlementaires est un outil fondamental. L'existence d'un statut des parlementaires a également été démontrée au sein des cas d'étude. Le caractère avancé des statuts, mais également incomplet, rapproche les cas d'étude dans l'analyse de la thèse de doctorat. *In fine*, l'hypothèse de recherche portant sur la convergence *stricto sensu* est confirmée par tous les éléments cités précédemment.

La réponse à la problématique générale de recherche est également identique pour les cas d'étude retenus. Il est ainsi possible d'affirmer que le statut des parlementaires en France, en Suisse et au PE est un élément indispensable au bon fonctionnement de la démocratie représentative.

II - Evaluation des statuts

453. L'analyse complète et exhaustive du statut des parlementaires de trois cas d'étude, conduit inexorablement à l'interrogation suivante : est-il possible, au regard des éléments et analyses en notre possession, de déterminer un critère performance pour les statuts et une graduation pour ces derniers ? Il est possible d'apporter une réponse doublement positive à cette interrogation fondamentale. Les critères de performance des statuts sont présents au travers des objectifs auxquels les règles statutaires doivent répondre. Un statut répondant à tous les objectifs cités au sein du Chapitre 1 de la Partie I, et *in fine* à l'enjeu de bon fonctionnement de la démocratie représentative, pourrait être qualifié de statut performant. Il est important de préciser qu'une part importante des objectifs devant être garantis par le statut

sont communs au sein des cas d'étude. Ils reposent notamment sur des éléments classiques consacrés par les systèmes institutionnels des cas d'étude, tels que le caractère représentatif du mandat, la garantie de l'exercice du mandat et des pouvoirs qui y sont rattachés (législatif, contrôle, évaluation, etc...), la séparation des pouvoirs, l'autonomie des assemblées ou encore les problématiques liées à la représentativité. Toutefois, des divergences existent pour certains objectifs qui sont propres à certains cas d'étude. Par exemple, l'objectif d'intégration européenne est propre au système de l'UE. De plus, la Suisse, contrairement à la France et l'UE, ne connaît pas une crise de confiance touchant son Parlement fédéral.

454. Premièrement, il est possible d'affirmer que le statut des parlementaires français et le statut le plus performant, car il répond, de manière satisfaisante, à l'intégralité des objectifs posés précédemment. En effet, le statut des parlementaires français possède des dispositions permettant aux élus nationaux d'exercer de manière optimal et effective leurs missions dans le cadre de la séparation des pouvoirs. L'avènement de la déontologie au sein des chambres françaises, et la pérennisation des mécanismes permettant de lutter contre les conflits d'intérêts, permettent de garantir l'exercice du mandat dans l'intérêt général, dans le cadre de la théorie de la représentation, et contribue également à rétablir le lien de confiance avec les citoyens. De plus, des dispositions de nature économiques et sociales permettent d'affirmer, que le statut ne constitue pas un frein à la candidature des citoyens, et ainsi ne porte pas atteinte à la représentativité des chambres. *In fine*, au regard de la construction des règles statutaires et de leur mise en oeuvre, il est possible d'affirmer que l'autonomie des assemblées est présente et garantie. Ainsi, au regard de ces éléments détaillés, le statut des parlementaires peut être qualifié de performant, car il répond aux différentes exigences du système institutionnel français.

455. Deuxièmement, le statut des parlementaires suisses peut être également qualifié de performant, avec toutefois, une réserve importante. De manière similaire au statut des parlementaires français, le statut des parlementaires suisses répond à la majorité des objectifs nécessaires. Cependant, comme il l'a été précisé précédemment, la Suisse n'est pas soumise à une crise de confiance pour son Parlement fédéral. Ainsi, de primes abord, il serait possible

d'affirmer que des dispositions déontologiques ne seraient pas nécessaires au sein du statut des parlementaires suisses. Toutefois, la déontologie parlementaire ne répond pas seulement à une crise de confiance conjoncturelle, elle permet également de garantir que le mandat parlementaire soit exercé dans l'intérêt général de manière structurelle. Ainsi, malgré l'absence de crise de confiance, des dispositions déontologiques semblent être un pan indispensable du statut, afin que la nature du mandat ne soit pas troublée. Or, le statut des parlementaires suisses comporte une partie infime consacrée aux dispositions déontologiques. Ce manquement constitue ainsi une lacune importante, permettant d'affirmer que le statut des parlementaires suisses est moins performant que le statut français.

456. Les statuts des parlementaires français et suisses comportent une carence importante commune. Au regard du caractère diffus des règles statutaires, il est possible d'affirmer qu'il n'existe pas de statut formel des parlementaires en France et en Suisse. Bien que ces statuts soient performants à divers degrés, il est ainsi possible d'observer que ces statuts sont incomplets, car ils ne possèdent pas de caractère formel. Or, le caractère formel du statut possède des vertus non-négligeables. La principale vertu réside dans l'intelligibilité du statut grâce au regroupement de toutes les règles du statut au sein d'un texte unique ou au sein d'un nombre restreint de textes. Ce regroupement permettrait aux parlementaires d'avoir un accès facilité aux règles qui encadrent l'exercice de leur mandat, et ainsi d'exercer les missions rattachées à ce dernier de manière plus optimale et effective. Le caractère formel aurait également un bénéfice civique, car il permettrait aux citoyens d'avoir un accès facilité aux règles statutaires encadrant leurs élus et ainsi de pouvoir connaître les différents mécanismes. Cette meilleure connaissance serait également un élément permettant de lutter contre la crise de confiance, et notamment aux critiques considérant que les règles statutaires pourraient être considérées pour certaines comme des avantages injustifiés.

457. *In fine*, le statut des députés européens semble être celui qui présente le plus de carences au sein des cas d'étude retenus.

Il est tout d'abord important de rappeler le rôle du statut des parlementaires au sein du système de l'UE. Il est possible d'affirmer que le statut des députés européens est un élément

consubstantiel à l'existence d'une véritable assemblée parlementaire européenne indépendante. En effet, l'idée d'un statut des députés européens a commencé à germer avec la création du régime représentatif au sein de l'UE, avec des députés qui seraient élus au suffrage universel et qui ne seraient plus des délégués ou représentants des parlements nationaux des Etats-membres. Par cette création du régime représentatif, l'UE a cherché à atteindre une forme d'autonomie et d'indépendance par rapport aux chambres des Etats-membres. Toutefois, bien que cette qualité ait été créée, jusqu'à l'adoption du statut des députés européens en 2005, les règles encadrant l'exercice du mandat européen dépendaient largement des différents statuts des parlementaires des Etats-membres. Cette variation dans le statut des députés européens posait notamment des difficultés en termes d'égalité d'accès au mandat et d'égalité dans la réalisation des missions parlementaires. Ainsi, pendant environ quarante ans, la volonté d'adoption d'un statut propre des députés européens était présente régulièrement au sein des débats européens, toutefois la concrétisation autour de dispositions communes a été extrêmement difficile. Cette volonté d'unification des règles statutaires des parlementaires européens s'inscrit dans l'objectif d'intégration européenne devant être rempli par le statut. L'intégration européenne implique notamment une autonomisation des règles juridiques européennes par rapport aux règles nationales, afin que les Etats-membres appliquent des dispositions communes. Il est ainsi intéressant de se demander si le statut des députés européens répond à cet objectif précis.

A la suite de l'analyse des dispositions contenues au sein du statut des membres du PE, il est possible d'affirmer que, dans l'accomplissement de cet objectif d'intégration européenne, le statut des députés européens présente d'importante carence. En effet, pour plusieurs aspects du statut, les règles encadrant l'exercice du mandat européen dépendent des droits nationaux des Etats-membres. On peut notamment citer des domaines importants tels que les immunités parlementaires (plus particulièrement l'inviolabilité), la désignation électorale, ou encore la vérification des pouvoirs. Cette absence d'autonomisation totale par rapport aux Etats membres démontre que le statut des parlementaires, au niveau européen, n'est pas totalement abouti et complet. Le statut des parlementaires est indéniablement un outil très important de l'intégration européenne, car il permet aux députés européens de ne

plus dépendre, en grande partie pour le moment, des législations nationales, et ainsi de pouvoir se consacrer pleinement à la défense de l'intérêt de l'Union.

Malgré ces carences importantes concernant l'unification des règles statutaires, le statut des parlementaires reste performant, car il répond à la majorité des objectifs institutionnels et contemporains précédemment cités. Il possède également, contrairement aux deux autres cas d'étude, un aspect formel. Cet aspect formel, bien que pouvant être qualifié de trompe-l'œil¹⁴⁰⁵, pourrait servir de base de travail pour la construction d'un statut formel des parlementaires en Suisse et en France.

458. En conclusion, il est possible d'affirmer, que tous les statuts des parlementaires des cas d'étude retenus sont performants. Cependant, il est également envisageable d'établir une hiérarchisation entre les statuts en fonction de critères de performance traduits par la réponse aux objectifs posés et, *in fine*, à la réponse à l'enjeu du statut des parlementaires. Le statut des parlementaires français est le plus performant car il répond à tous les objectifs posés. Ensuite, le statut des parlementaires suisses est également intéressant, toutefois il comporte une carence importante traduite par l'absence quasi-totale de règles déontologiques. *In fine*, le statut des parlementaires européens est le moins performant, car les carences dans l'objectif d'autonomisation des règles statutaires sont importantes.

¹⁴⁰⁵ Cf Section 3, Chapitre 2, Partie II.

Section 3- Limites de l'étude

459. Bien qu'essayant d'être la plus exhaustive possible, l'étude du statut des parlementaires en France, en Suisse ainsi qu'au PE connaît plusieurs limites.

460. La première limite résulte de la sélection de trois cas d'étude. L'étude est ainsi limitée à ces derniers, bien que parfois, au sein des écrits, d'autres cas sont pris en exemple afin d'étayer le propos, mais cela dans des proportions minimales. Il est donc possible d'affirmer dans l'étude que des convergences existent dans les dispositions statutaires des trois cas d'étude retenus, toutefois, il est impossible de confirmer à ce stade que ces points communs s'étendent à d'autres pays ou systèmes. Il est raisonnable de le supposer dans la mesure où la France, la Suisse et le PE sont des systèmes suffisamment différents et que ces convergences pourraient être transposées au sein d'autres cas d'étude, notamment dans le cadre du raisonnement des Professeurs Avril et Gicquel dont l'une des hypothèses porte sur les similitudes du droit parlementaire dans une optique comparée.

461. Une limite porte également sur le type de sujet traité par les thèses et sur la construction du raisonnement adopté. Au sein de la thèse de doctorat, le statut des parlementaires est traité comme une unité cohérente dont tous les éléments sont reliés entre eux et occupe une place particulière et nécessaire pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative. L'étude du statut amène ainsi à analyser et développer des thématiques volumineuses et différentes, bien que reliées par la technique statutaire. Ce traitement contraint ainsi le chercheur à ne pas avoir la possibilité de traiter dans leur intégralité et manière la plus profonde ces différentes notions. En effet, il existe des travaux et thèses de doctorat portant exclusivement sur l'indemnité parlementaire¹⁴⁰⁶, les immunités

¹⁴⁰⁶ Voir notamment : MEYER, André. *De l'indemnité parlementaire. op.cit.* ; SECHET, Jean. *De l'Indemnité parlementaire et autres avantages accessoires. op.cit.* ; TESSIE-SOLIER, Raoul. *L'indemnité parlementaire en France: historique et régime actuel*. Thèse de doctorat : Droit : Paris : Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques : 1910.

parlementaires¹⁴⁰⁷ ou encore la déontologie parlementaire¹⁴⁰⁸. La présente thèse traite ces thématiques de manière détaillée au travers du spectre du statut, mais n'a pas développé l'intégralité par exemple des conditions de mise en oeuvre. L'objectif de cette thèse était de permettre aux lecteurs d'avoir une idée précise et développée de la composition du statut, de son caractère nécessaire et des éléments de convergence et de divergence entre les cas d'étude retenus.

462. La classification des dispositions statutaires représente également une limite de l'étude. En effet, plusieurs possibilités pouvaient être mobilisées afin d'opérer une classification. La classification choisie au sein de la thèse de doctorat repose sur une optique téléologique permettant de comprendre l'utilité ainsi que la nécessité de chaque disposition. Ainsi, des dispositions permettent un exercice optimal du mandat alors que d'autres répondent aux défis de la démocratie représentative composé de la crise de confiance et du déficit de représentativité. D'autres classifications auraient toutefois pu être envisagées afin de répondre à la problématique générale ainsi qu'aux hypothèses de recherche. Par exemple, une classification d'ordre chronologique aurait pu être construite. Ainsi, les dispositions pouvaient être classées en fonction de leur traitement du début du mandat, de l'exercice du mandat ou encore de la fin du mandat.

463. *In fine*, la limite semblant être la plus importante est celle portant sur l'aspect pratique du statut. En effet, la thèse de doctorat détermine de manière théorique des critères de définition du statut, des éléments de composition permettant de déterminer son existence et des convergences et divergences, et enfin des propositions et perspectives d'évolution. Toutefois, les éléments portant sur la pratique de ces éléments statutaires sont présents de manière limitée. La vision pratique a notamment été mise en exergue au travers d'articles de journaux relatant certains scandales politico-financiers, des sondages mettant en avant la crise

¹⁴⁰⁷ Voir notamment : GUERIN-BARGUES, Cécile, BEAUD, Olivier (dir.). *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*. op.cit. ; SOULIER, Gérard, PELLOUX, Robert (dir.). *L'inviolabilité parlementaire en droit français*. op.cit.

¹⁴⁰⁸ Voir notamment. JAVARY, Baptiste, DORD, Olivier (dir.). *La déontologie parlementaire* [en ligne]. Droit. Université de Nanterre - Paris X, 2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://theses.hal.science/tel-02505723>.

de la démocratie représentative ou encore par l'intermédiaire des faits retranscrits au sein de jurisprudences. Lors de la conception du travail de recherche d'autres éléments permettant d'apporter une vision pratique au statut des parlementaires avaient été envisagés. Tout d'abord, un questionnaire ainsi que des entretiens avec les différents acteurs parlementaires (parlementaires eux-mêmes, organes déontologiques, secrétaires généraux des chambres etc...) avaient été évoqués. Toutefois, au regard des contraintes en termes de disponibilité reposant sur ces acteurs, et les contraintes temporelles liées au rendu de la thèse de doctorat, ces entretiens n'ont pu être menés. La possibilité d'effectuer un stage au sein d'une ou de plusieurs chambres parlementaires des cas d'étude retenus aurait pu être également une voie intéressante afin de retranscrire la pratique du statut des parlementaires. Toutefois, les contraintes liées à la pandémie traversée durant la majeure partie du doctorat, combinées aux contraintes temporelles attachées au rendu des travaux doctoraux, n'ont pas permis de se rendre au sein des institutions.

Section 4- Perspectives de recherche

I - Perspectives et évolutions du statut des parlementaires

A) Les immunités parlementaires

1) Une possible restriction du champ de l'irresponsabilité parlementaire

464. Les modifications pouvant être apportées à l'irresponsabilité peuvent être de deux ordres : l'extension ou la restriction.

465. L'extension de l'irresponsabilité conduit tout d'abord à comparer les mécanismes présents dans les trois cas d'étude, et notamment le processus d'irresponsabilité relative propre au cas suisse.

Il est ainsi intéressant de se demander, s'il serait opportun d'importer l'irresponsabilité relative en France et au Parlement européen. L'irresponsabilité relative consiste à étendre la protection conférée par l'irresponsabilité « *classique* », pour les actes commis en dehors du Parlement fédéral, et à condition que ces derniers soient en lien avec l'exercice du mandat. La transposition juridique d'un tel processus en France et au PE ne semblerait pas poser de difficultés particulières. Il faudrait toutefois réviser la Constitution française et le protocole portant sur les incompatibilités et immunités au sein de l'UE. Toutefois, politiquement, cette manoeuvre semblerait beaucoup plus délicate. En effet, pour l'opinion publique, les immunités parlementaires au sens large, et plus particulièrement l'irresponsabilité, constituent une forme d'impunité conférée aux parlementaires. Dans le cadre d'une crise de confiance fortement présente en France et pour le Parlement européen, ce qui n'est pas le cas en Suisse, la mise en place d'une extension de l'irresponsabilité au travers d'une irresponsabilité relative (bien que cette dernière ne constitue pas une impunité, car elle peut être levée par les parlementaires eux mêmes) ne semble pas être une modification indispensable. Les parlementaires pourraient être également réticents à la mise en place d'une telle mesure (et

donc au vote de cette dernière), notamment au regard de l'impact potentiel sur les opinions publiques.

L'extension de l'irresponsabilité conduit, dans un second temps, à s'interroger sur la pertinence d'étendre l'irresponsabilité, entendue au sens strict, en dehors des parlements. Les parlementaires bénéficieraient alors d'une protection pénale et civile pour les propos qu'ils tiendraient en dehors de leur chambre. Cela pourrait notamment correspondre aux mutations de l'exercice contemporain du mandat parlementaire. Les parlementaires ont vu leur activité changer et notamment, un changement s'est produit pour les lieux au sein desquels ils interviennent. Le développement de la rapidité de la transmission de l'information implique pour les parlementaires d'intervenir, de manière plus fréquente, à l'extérieur des débats publics se déroulant dans les enceintes parlementaires. Cette mutation se traduit notamment par le développement des chaînes d'information en continu, mais également des réseaux sociaux tels que Twitter, Facebook ou encore Instagram et Twitch. Il est ainsi fréquent d'observer les parlementaires intervenir sur ces plateformes digitales. Ainsi, l'extension de l'irresponsabilité pourrait correspondre actuellement à l'extension de la propagation du discours parlementaire.

Toutefois, comme il l'a été mentionné précédemment, l'extension des mécanismes d'irresponsabilité pourrait conduire à accroître la crise de confiance à l'égard des élus nationaux, en mettant en exergue une impression d'impunité à l'intérieur et hors de l'assemblée. Cela serait ainsi difficilement envisageable pour la France ou le PE, mais pourrait faire l'objet d'un débat pour les parlementaires de la confédération helvétique. Toutefois, cette extension pourrait soulever une difficulté supplémentaire. En étendant l'irresponsabilité au sens strict en dehors des chambres, l'irresponsabilité des parlementaires deviendrait alors totale. En effet, le pouvoir disciplinaire des assemblées parlementaires ne s'exerce qu'en leur sein, et ne peut s'étendre au-delà de leurs locaux concernant la bonne tenue des travaux parlementaires. Ainsi, le parlementaire serait irresponsable civilement, pénalement, mais également disciplinairement, ce qui constituerait une impunité totale. Les propos ainsi tenus par un parlementaire en dehors de l'enceinte du Parlement, et pouvant porter atteinte à l'image de la chambre, des institutions constituées, ou encore dans certains cas à l'intégrité des citoyens, ne pourraient faire l'objet d'aucune sanction.

Au regard des éléments précités, et notamment de la crise de confiance des citoyens envers les parlementaires et leur institution, et eu égard au risque d'impunité lié au défaut d'exercice du pouvoir disciplinaire des assemblées, une extension de l'irresponsabilité (relative ou absolue) ne semble pas être pertinente au regard des enjeux du statut des parlementaires.

466. La réflexion peut également porter sur des restrictions envers l'irresponsabilité parlementaire.

La première hypothèse pourrait consister en une suppression totale de l'irresponsabilité au sens strict pour les opinions et votes exprimés dans l'enceinte du Parlement. Cette possibilité semble être difficilement envisageable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la liberté d'expression des représentants est une valeur cardinale du système représentatif, et sa protection est notamment consacrée par la jurisprudence de la CEDH ou encore de la CJUE. En effet, sans cette liberté d'expression protégée, la délibération pourrait être entachée par des perturbations importantes. Les parlementaires pourraient être ainsi soumis à des pressions externes conséquentes, et pourraient ainsi s'auto-limiter dans l'expression de leurs opinions. Les pressions pourraient notamment provenir du pouvoir exécutif, de l'autorité ou pouvoir judiciaire et enfin des citoyens. Plus particulièrement, les moyens de pression des citoyens pourraient être accrus, et ainsi, la notion de mandat représentatif serait remise en cause. La suppression totale de l'irresponsabilité absolue ne semble pas être opportune au regard des enjeux du statut, et notamment du bon exercice du mandat parlementaire.

Une suppression similaire pourrait également être analysée pour l'irresponsabilité relative conférée aux parlementaires suisses. Il est important de rappeler que l'institution parlementaire suisse ne subit pas la même crise de confiance que les autres cas d'étude retenus. En l'absence d'un tel contexte, la suppression de l'irresponsabilité relative ne saurait être justifiée par la crise de confiance. De plus, la présence de ce mécanisme semble être assez opportune compte tenu de la diversification des activités parlementaires, notamment en dehors de l'enceinte des assemblées. Ce mécanisme de l'irresponsabilité relative semble ainsi parfaitement correspondre à la situation suisse, composée d'une mutation de l'activité parlementaire en dehors de l'enceinte du Parlement fédéral, et d'une absence de crise de confiance. L'alignement du statut des parlementaires suisses sur celui des parlementaires

français et européen ne semble pas être nécessaire pour ce point précis. Il est toutefois important de préciser que la suppression de l'irresponsabilité parlementaire relative en Suisse a fait l'objet de débat au sein des chambres, notamment en vertu de la volonté de certains parlementaires de supprimer cette dernière. La commission des institutions politiques du Conseil national, dans un rapport portant sur l' « *Initiative parlementaire Garantie de la confidentialité des délibérations des commissions et modification des règles légales relatives à l'immunité* » propose la suppression de l'immunité relative et uniquement la conservation de l'irresponsabilité absolue. En l'état actuel du droit positif cette proposition n'a pas abouti. En Suisse, les enjeux du statut portent davantage sur la remise en cause du principe de milice.

L'analyse peut également porter sur l'opportunité d'une restriction partielle de l'irresponsabilité pour les propos tenus au sein des assemblées. Cette restriction partielle pourrait par exemple viser certains types de propos tenus par les parlementaires. Ces propos seraient notamment en lien avec certaines infractions pénales telles que les propos racistes ou antisémites, les propos sexistes, les provocations à la haine ou la violence, ou encore des infractions spécifiques telles que la diffamation ou l'injure. Cette levée partielle de l'irresponsabilité parlementaire pourrait ainsi reposer sur deux raisons qui peuvent être envisagées de manière cumulative ou non-cumulative. La première raison consisterait en l'absence de lien entre les propos et l'exercice du mandat parlementaire. Une analogie pourrait être faite avec le statut des fonctionnaires, pour lesquels certains actes sont détachables de la fonction. En effet, il est difficile de justifier l'emploi de telles paroles lors de l'exercice délibératif des chambres. La seconde justification résiderait dans le fait que ces propos pourraient troubler le bon déroulement des travaux parlementaires. En effet, de tels propos pourraient susciter une vague d'indignation, de tumultes ou de protestations au sein des assemblées. La première justification pourrait sembler fragile, notamment au regard de la jurisprudence des cours européennes. En effet, les cours semblent reléguer au second plan le contenu même des paroles prononcées par les parlementaires, même si le contenu de ces dernières peut s'avérer choquant. Les cours consacrent de manière explicite une large protection de la liberté d'expression des parlementaires. La seconde justification trouve davantage d'échos au regard de la jurisprudence européenne. En effet, l'emploi par exemple de propos racistes pourrait troubler le bon déroulement de la séance parlementaire et notamment la sérénité des débats. La justification d'une restriction partielle de l'irresponsabilité conviendrait ainsi à cette vision de la garantie des travaux parlementaires.

La restriction partielle de l'irresponsabilité parlementaire pour certains propos tenus par les parlementaires au sein des assemblées existe déjà dans certains états¹⁴⁰⁹. On peut notamment citer les cas de l'Allemagne et de la Grèce¹⁴¹⁰ pour lesquels respectivement les « *injures diffamatoires* » et la « *diffamation calomnieuse* » ne sont pas couvertes par l'irresponsabilité parlementaire. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe précise que « *la liberté de parole est inhérente à la fonction parlementaire, les élus doivent pouvoir débattre, sans crainte, de toutes sortes de sujets d'intérêt public, y compris de questions controversées, polémiques ou en rapport avec le fonctionnement du pouvoir exécutif ou judiciaire; toutefois, pourront être exclus du champ de l'irresponsabilité les propos et déclarations incitant à la haine, à la violence ou à la destruction des droits et des libertés démocratiques*¹⁴¹¹ ». Dans la même optique, la Commission de Venise précise que les régimes institutionnels peuvent limiter l'étendue du champ matériel de l'irresponsabilité parlementaire sans porter atteinte aux objectifs primaires de l'irresponsabilité¹⁴¹² : la protection de l'institution parlementaire et le bon fonctionnement de la démocratie. L'introduction d'un caractère relatif de l'irresponsabilité parlementaire, pour les propos et opinions tenus par les parlementaires dans l'enceinte de l'assemblée, nécessiterait deux changements importants. Tout d'abord, les révisions des textes constitutionnels français et suisses afin d'introduire un caractère relatif de l'irresponsabilité. Le processus serait identique pour le protocole n°36, du 8 avril 1965, portant sur les privilèges et les immunités des Communautés européennes, dans le cadre du Parlement européen. Il faudrait ensuite créer une procédure permettant la levée de l'irresponsabilité pour les propos susmentionnés. Cette procédure pourrait prendre une forme similaire à celle de la levée de l'inviolabilité parlementaire. L'autorité de poursuite judiciaire pourrait ainsi transmettre la demande de levée à une commission parlementaire en charge spécialement de cette procédure. La commission parlementaire responsable de la procédure de levée de l'inviolabilité parlementaire pourrait également être chargée de la procédure de levée

¹⁴⁰⁹ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE). Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires [en ligne]. *op.cit.* p.13-14.

¹⁴¹⁰ SOLBREUX, Marie, VERDUSSEN, Marc. Le statut pénal des parlementaire. *op.cit.* p.18.

¹⁴¹¹ CONSEIL DE L'EUROPE (Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles). *Rapport : L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire.* *op.cit.* p.4.

¹⁴¹² COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE). *op.cit.* p.17.

de l'irresponsabilité. Cela nécessiterait une révision des règlements internes des chambres. La possible adaptation de l'irresponsabilité parlementaire en ce sens pourrait interagir avec le sentiment d'impunité des parlementaires et ainsi influencer sur la crise de confiance. Cette possible révision serait alors pertinente pour les trois cas d'étude retenus, même pour la Suisse qui ne subit pas cette crise, mais qui pourrait être confrontée, à l'avenir, à des pertes de confiance de l'opinion publique.

2) Une absence de convergence dans la possible remise en cause de l'inviolabilité parlementaire

467. Les propositions de modification concernant l'inviolabilité parlementaire peuvent être envisagées de deux manières : une suppression et une modification de son régime.

468. Tout d'abord, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe élabore, dans le rapport précité, une grille d'éléments à prendre en compte avant toute modification des immunités parlementaires. Cette dernière précise notamment en son point 12.4 que « *la révision de la portée et de l'étendue de l'immunité parlementaire doit faire l'objet d'un examen approfondi quant à ses objectifs, ses critères et son impact, être inspirée par une démarche rationnelle exempte de toute démagogie ou populisme, être débattue de manière objective et faire l'objet d'un vaste débat public; une telle révision devrait éviter tout changement brutal du régime de l'immunité, en basculant par exemple d'un régime très protecteur à une suppression totale des garanties parlementaires¹⁴¹³* ». C'est ainsi que les propositions de réformes de l'inviolabilité devront être étayées à la lumière de ces remarques.

469. L'aménagement, ainsi que la suppression de l'inviolabilité, ont été envisagés par plusieurs institutions et théoriciens. La Commission de Venise a notamment précisé qu'il était envisageable de remettre en cause l'étendue de l'inviolabilité parlementaire. Elle mentionne notamment que « *l'inviolabilité parlementaire et ses modalités de levée devraient faire l'objet d'un réexamen et d'une réévaluation critiques. L'inviolabilité peut encore avoir sa légitimité,*

¹⁴¹³ CONSEIL DE L'EUROPE (Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles). Rapport : *L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire. op.cit. p.4.*

*mais elle n'est pas forcément nécessaire dans une démocratie moderne qui fonctionne bien; elle se prête à de multiples détournements susceptibles d'affaiblir la démocratie, d'éroder l'Etat de droit et d'entraver la justice*¹⁴¹⁴ ». Madame la Professeure Guérin-Bargues, dans plusieurs de ses écrits, propose également une possible suppression de l'inviolabilité parlementaire¹⁴¹⁵. Cette dernière met notamment en avant trois raisons pour lesquelles l'inviolabilité pourrait être supprimée. Dans un premier temps, la justification du maintien de l'inviolabilité parlementaire en raison de la préservation de la séparation des pouvoirs semble être inopérante. Cette garantie de la séparation des pouvoirs ne pourrait trouver sa justification qu'à l'égard des actes protégés par l'irresponsabilité parlementaire et qui sont directement en lien avec l'exercice du mandat parlementaire. Toujours dans la même optique de séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice en France, mais également au sein des régimes démocratiques, laisserait peu de place à une immixtion injustifiée du pouvoir judiciaire au sein du travail parlementaire. Dans un deuxième temps, le lien entre la garantie de participation aux travaux de l'assemblée et la nature représentative du mandat parlementaire ne semble pas être une justification au maintien de l'inviolabilité. La Professeure mentionne notamment que « (...) *dans un régime représentatif, les parlementaires bénéficient d'une investiture collective et d'un mandat national. Le bon fonctionnement du régime n'est donc – fort heureusement – pas mis en péril par absence de l'un d'entre eux. En d'autres termes l'exigence de complétude de la chambre, dont l'inviolabilité garantit la possibilité, est extérieure à la logique représentative. Au contraire, celle-ci n'existe que dans le cadre d'un régime qui serait fondé sur un mandat impératif, puisqu'alors chacun des parlementaires, loin de représenter la Nation tout entière, n'est que le porte-parole de la seule circonscription qui l'a désigné* ». In fine, la théoricienne évoque l'un des enjeux du statut des parlementaires, l'influence de la crise de confiance dans l'opinion publique. En effet, le maintien, de surcroît, pas forcément nécessaire, d'un régime protecteur statutaire, contribuerait à maintenir la crise de confiance, voire à l'aggraver. Dans la même optique, le Professeur Denis Baranger propose

¹⁴¹⁴ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE). *op.cit.* p.34.

¹⁴¹⁵ GUERIN-BARGUES, Cécile. Immunités et statut des députés : vers une suppression de l'inviolabilité ? *Blog JusPoliticum*, 22/11/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://blog.juspoliticum.com/2017/11/22/immunites-et-statut-des-deputes-vers-une-suppression-de-linviolabilite-par-cecile-guerin-bargues/>.

également de supprimer l'inviolabilité parlementaire afin d'opérer un rapprochement du « *statut des parlementaires vers le droit commun*¹⁴¹⁶ ».

470. La suppression de l'inviolabilité parlementaire pourrait être envisagée dans deux des cas d'étude retenus. La suppression d'une telle protection, constituant une dérogation au droit commun et donc une rupture d'égalité avec les autres citoyens devant la justice, serait une bonne approche afin de lutter contre la crise de confiance, notamment pour les parlements français et européens. Ce rapprochement avec le droit commun, permettrait de balayer les allégations de privilèges injustifiés accordés aux membres des chambres délibératives. Il est possible de souscrire aux critiques mentionnés aux paragraphes précédents. En effet, juridiquement, l'inviolabilité parlementaire est difficilement rattachée à la nature représentative du mandat¹⁴¹⁷. Elle pourrait éventuellement trouver une justification dans l'hypothèse d'école et caricaturale au sein de laquelle plusieurs dizaines de parlementaires seraient empêchés d'accéder aux travaux de leur chambre à la suite de poursuites judiciaires, ce qui mettrait en péril le bon fonctionnement de la démocratie représentative. L'éventuelle survenance de cette hypothèse semble peu probable au regard de la nature démocratique des systèmes étudiés. Concernant l'argumentation portant sur la séparation des pouvoirs, il est également possible de souscrire aux observations mentionnées précédemment. La nature des actes protégés par l'inviolabilité n'est pas de nature à remettre en cause le bon exercice des missions attribuées aux parlementaires, contrairement à ceux couverts par l'irresponsabilité. Toutefois, l'argument portant sur l'indépendance du pouvoir judiciaire mérite d'être analysé en profondeur, notamment pour les cas français et européen. En France, l'indépendance de la justice a pu connaître des remises en question, notamment en vertu de la jurisprudence européenne. L'indépendance de la justice française est garantie par l'article 64 de la Constitution. Toutefois, des interrogations ont pu apparaître sur la justice judiciaire. Un

¹⁴¹⁶ BARANGER, Denis. La Constitution et le statut des députés : Que faut-il changer ?. *Blog JusPoliticum*, 20/10/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://blog.juspoliticum.com/2017/10/20/la-constitution-et-le-statut-des-deputes-que-faut-il-changer/>.

¹⁴¹⁷ GUERIN-BARGUES, Cécile. *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*. op.cit. p.117.

rapport portant sur « *les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*¹⁴¹⁸ » a notamment été présenté par l'Assemblée afin de comprendre les problématiques liées à l'indépendance de la justice. Le rapport met notamment en exergue le point de tension au regard de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Cet article précise que « *Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice (...)* ». La CEDH, dans son célèbre arrêt *Medvedyev et a. c/ France* du 29 mars 2010, affirme que le « *procureur de la République, ce dernier n'était pas une « autorité judiciaire » au sens que la jurisprudence de la Cour donne à cette notion* », notamment au regard de l'insuffisance des garanties d'indépendance. Toutefois, le Conseil constitutionnel a adopté une position contraire dans une décision QPC , n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, dans laquelle il précise qu'« *il résulte des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 que, devant toute juridiction, la parole des magistrats du parquet à l'audience est libre* » et qu'ainsi « *les dispositions contestées assurent une conciliation équilibrée entre le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et les prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution. Elles ne méconnaissent pas non plus la séparation des pouvoirs* ». Au regard des décisions de justice mentionnées, mais également de la pratique parlementaire au niveau des poursuites judiciaires à l'égard des élus nationaux, il ne semble pas que l'indépendance de la justice soit remise en cause par l'immixtion excessive du pouvoir exécutif au sein des procédures. Dans le cadre du PE, la suppression de l'inviolabilité parlementaire semble être plus délicate. En effet, lorsque les députés européens ne se trouvent pas sur le territoire de leur propre Etat, ils bénéficient d'une protection européenne commune. Il semble justifier de maintenir cette dernière au regard de la situation d'indépendance et d'impartialité de certains Etats-membres notamment dans les régions d'Europe centrale ou d'Europe de l'Est. La suppression de cette inviolabilité communautaire pourrait représenter un risque accru pour les parlementaires de subir des poursuites judiciaires injustifiées dans certains territoires européens. La situation concernant la suppression de l'inviolabilité

¹⁴¹⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n°3296 fait au nom de la commission d'enquête sur *les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire* [en ligne], enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale 2 septembre 2020, [consulté le 24/06/2022], p.18. Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejjustice/115b3296_rapport-enquete.pdf.

parlementaire semble être désormais plus précise concernant les cas d'étude retenus. Au PE, il semble difficile voire risqué de supprimer l'inviolabilité parlementaire commune au regard du défaut d'indépendance et d'impartialité dans certains Etats-membres, et ce, malgré l'importance crise de confiance. Le maintien de l'inviolabilité dans le cadre européen semble ainsi être justifié. En France, au regard de la crise de confiance, et de l'indépendance de la justice (malgré une discussion autour de celle-ci), la balance bénéfices-risques semble être en faveur de la suppression de l'inviolabilité parlementaire. La Suisse, quant à elle, présente la situation la plus neutre. En effet, il serait possible de supprimer l'inviolabilité parlementaire au regard des justifications juridiques évoquées, mais son maintien ne porterait pas atteinte à la confiance de l'opinion publique, la crise de confiance étant très mesurée au sein de la Confédération helvétique.

471. Dans une optique moins brutale que la suppression totale de l'inviolabilité parlementaire, en prenant en compte les remarques proposées par le Conseil de l'Europe, il est possible d'envisager certaines modifications de l'immunité. La modification du régime de l'inviolabilité pourrait porter sur trois points : son étendue, sa procédure, et, *in fine*, l'harmonisation du régime au PE.

La modification de l'étendue de l'inviolabilité permettrait d'améliorer la confiance de l'opinion, mais également d'éviter un détournement du processus de protection. La limitation des infractions couvertes par l'inviolabilité pourrait se limiter à seulement certaines infractions. Les infractions les plus graves telles que les crimes pourraient ainsi être exclues comme c'est le cas en France. De plus, les infractions portant atteinte à la probité publique¹⁴¹⁹, telles que la corruption, le trafic d'influence etc... pourraient également être exclues de la protection de l'inviolabilité. En effet, il est difficile de concevoir qu'un parlementaire puisse être protégé alors qu'il porte atteinte à l'image de son mandat. Une discussion pourrait également être entreprise concernant les actes commis avant l'élection du parlementaire. En maintenant une telle étendue temporelle, les citoyens pourraient avoir l'impression que l'élu ne s'intéresse au mandat seulement pour obtenir la protection liée à

¹⁴¹⁹ JUILLET, Luc, PHELIPPEAU, Eric. La probité des élites politiques au Canada et en France : dénégation, reconnaissance discrète et cogestion à risque d'un problème public. *op.cit.* p.255 et s.

l'inviolabilité, et ainsi détourner le but initial de l'inviolabilité¹⁴²⁰. Il semble ainsi important de limiter l'étendue matérielle de l'inviolabilité en excluant de son champ certaines infractions, mais également de discuter d'une réforme de son étendue temporelle pour les actes commis avant l'élection.

Les procédures attachées aux demandes de levée ou de défense de l'immunité peuvent également faire l'objet d'une discussion. La procédure afin d'être optimale doit comporter deux éléments fondamentaux. La procédure doit être transparente et contradictoire¹⁴²¹. La transparence peut être assurée par le caractère public des auditions et débats concernant la levée de l'inviolabilité. Toutefois, la transparence ne doit pas porter atteinte à la présomption d'innocence du parlementaire accusé. La solution retenue par le Parlement français ainsi que le Parlement européen semble être raisonnable. En effet, les deux procédures respectives comportent une phase confidentielle suivie d'un débat public sur l'opportunité de levée de l'inviolabilité. La première phase comportant l'analyse de la requête ainsi que l'audition des protagonistes ne possède pas un caractère public, et permet ainsi de préserver la présomption d'innocence du parlementaire. La seconde phase portant sur la levée de l'inviolabilité est publique et permet ainsi d'assurer la transparence de la décision. Ainsi, pour le cas d'étude suisse, qui ne comporte pas de débat public, il serait possible de recommander d'insérer dans la procédure de la transparence, et ainsi une phase publique. Deux autres points peuvent également être mis en avant au sein de la procédure. Afin de préserver les droits des groupes minoritaires ou d'opposition, les organes internes chargés d'examiner la levée ou la défense de l'immunité devraient être composés de manière proportionnelle à la composition politique de l'assemblée, ou suivant un accord trouvé entre les groupes. L'AN ainsi que le Sénat français illustrent parfaitement cette composition équitable. Ce modèle pourrait notamment être transposé pour le Parlement européen. De plus, la possibilité de renoncer à la protection de l'inviolabilité peut également faire l'objet d'un débat. En Suisse, cette possibilité existe pour les parlementaires. Cette possibilité peut avoir un effet positif sur la confiance de l'opinion, dans l'hypothèse où le parlementaire se déleste d'un privilège qui lui est accordé. Toutefois, cette possibilité pourrait également avoir un effet négatif. En effet, l'inviolabilité

¹⁴²⁰ GUERIN-BARGUES, Cécile. *op.cit.* p.353.

¹⁴²¹ CONSEIL DE L'EUROPE. *Rapport : L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire. op.cit.* p.4

n'est pas un privilège individuel, mais une protection accordée à l'assemblée. Ainsi, le cas d'un parlementaire renonçant à sa protection pourrait faire transparaître que cette dernière est un privilège injustement accordé. Ainsi, il pourrait être suggéré que cette possibilité de renonciation ne soit pas transposée dans les modèles français et européen, mais elle pourrait également être supprimée en Suisse, afin de ne pas porter atteinte à la nature de l'inviolabilité.

In fine, une unification du régime des immunités conférée par le PPI pourrait être recommandée. En effet, comme le souligne Nicolas Climchamps au sein de son travail de doctorat, cette différence de régime en fonction du lieu géographique peut conduire à de larges inégalités entre les députés européens¹⁴²². L'harmonisation du régime pourrait avoir un triple bénéfice : l'égalité entre les parlementaires, la préservation de l'activité des chambres au regard des déficits de certains systèmes judiciaires des Etats-membres, et enfin, de faire progresser l'intégration européenne dans l'optique d'une harmonisation des règles juridiques.

B) Une possible évolution de la contestation des mesures disciplinaires par les parlementaires

472. De manière liminaire, une proposition de modification de l'adoption des sanctions les plus importantes au sein du PE pourrait être émise. En effet, il pourrait être recommandé de s'appuyer sur les procédures présentes au sein des chambres françaises et suisses afin que leur prononcé face l'objet d'un consensus au sein de la chambre. L'intervention d'un organe collégial, composé politiquement de manière similaire à la représentation politique de la chambre, pourrait donner l'impression d'une sanction plus juste. Le vote de la sanction par tout ou partie de la chambre pourrait également présenter certains avantages tels que le caractère juste de la sanction, mais également la prise de conscience par l'ensemble des parlementaires des sanctions pouvant être encourues en cas de manquement. Le vote entraîne également pour le parlementaire sanctionné une prise de conscience plus importante, car il est sanctionné par l'ensemble de ses homologues parlementaires.

¹⁴²² CLINCHAMPS, Nicolas, GICQUEL, Jean (dir.). *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union*. op.cit. p.59.

473. La contestation de la sanction prononcée à l'encontre d'un parlementaire est un élément central du pouvoir disciplinaire des assemblées. En effet, la procédure de prononcé de la sanction ne doit pas être le seul processus permettant de garantir les droits du parlementaire sanctionné. La contestation de la sanction est également un mécanisme de garantie des droits du parlementaire. La contestation de la sanction et le contrôle de son prononcé peut prendre deux voies différentes : une contestation directement devant l'assemblée ou une contestation devant un organe juridictionnel¹⁴²³. La contestation de la sanction devant un organe juridictionnel pourrait présenter l'avantage d'une impression plus impartiale de la procédure. Au contraire, la contestation devant un organe de l'assemblée conforte l'idée d'une autorégulation des parlementaires, et de l'autonomie des assemblées dans l'organisation de leurs prérogatives disciplinaires.

474. Le PE, ainsi que les chambres fédérales suisses, ont opté pour un contrôle interne des prononcés de sanctions disciplinaires.

En Suisse, l'article 13 de la LParl, précise que « *Si le député conteste le bien-fondé de la sanction, le conseil statue* ». Le RIPE prévoit également une procédure de contestation des sanctions. Cette procédure se limite aux sanctions et n'inclut pas la contestation des mesures immédiates. L'article 177 du RIPE organise la procédure de contestation. L'eurodéputé visé par la sanction peut ainsi déposer un recours interne auprès du Bureau, dans un délai de deux semaines après la notification de la sanction. Le recours a, de plus, un caractère suspensif. Le Bureau doit statuer dans un délai de quatre semaines, ou lors de la réunion suivante si le délai est expiré. Le Bureau possède plusieurs prérogatives à l'égard de la sanction. Ce dernier a la possibilité de confirmer, annuler ou modifier la sanction. Si le Bureau ne statue pas dans le délai imparti, « *la sanction est réputée nulle et non avenue* ».

Au sein du cas d'étude français, aucune procédure n'est prévue par les règlements intérieurs des chambres afin de procéder à la contestation et au contrôle de la sanction. Ce manquement constitue une atteinte importante aux droits des parlementaires sanctionnés. Il serait ainsi opportun, dans un premier temps, de proposer un alignement du système français, sur les systèmes européens et suisses. Une procédure interne ainsi qu'un organe compétent

¹⁴²³ GUERRINI, Marc. Le contrôle des sanctions disciplinaires infligés aux membres des assemblées parlementaires. *op.cit.*

pourrait être créés. Il est toutefois difficile d'opter pour un organe compétent similaire à ceux présents au PE et au sein des chambres suisses. En effet, en France, le Bureau et l'assemblée interviennent dans les phases de proposition et de vote de la sanction. Il serait ainsi difficile de proposer leur contrôle pour une sanction qu'ils ont proposée ou votée. Un organe *ad hoc* pourrait ainsi être créé telle qu'une commission disciplinaire interne.

475. La présence de procédure interne de contrôle de sanctions, ou les propositions de création de telles procédures, pourraient être remises en cause par la possibilité d'un contrôle externe des sanctions parlementaires. Le contrôle externe des sanctions pourrait être perçu comme un élément contribuant à restaurer la confiance des citoyens envers leurs institutions parlementaires, en éliminant les procédures internes pouvant être ressenties comme de « *l'entre-soi* ». Il pourrait également garantir un droit de recours juridictionnel aux parlementaires¹⁴²⁴. La préférence d'un système externe porterait toutefois une atteinte importante de l'autonomie des assemblées dans la mise en oeuvre du statut des parlementaires. Ainsi, un système mixte pourrait être entrevu. Les procédures internes ou la proposition de leur création pourrait être maintenues et la décision de ces organes pourraient être contrôlée par une institution juridictionnelle.

C) La déontologie parlementaire

1) Une clarification de la définition des conflits d'intérêts

476. Au regard des situations analysées au sein des différents cas d'étude, des propositions de réflexions et d'amélioration pourraient être émises.

Dans un premier temps, il serait bénéfique que le système suisse s'aligne sur ceux de la France et du PE, en proposant une définition des conflits d'intérêts au sein de la LParl et des règlements intérieurs du Conseil national et du Conseil des Etats. Cette amélioration, de la définition et ensuite du traitement des conflits d'intérêts, est notamment recommandée par le

¹⁴²⁴ RENAUDIE, Olivier. L'injusticiabilité d'une sanction parlementaire à l'épreuve des droits fondamentaux [en ligne]. *Recueil Dalloz*, 2011, [consulté le 24/06/2022], p.1540. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

GRECO au sein de son rapport d'évaluation de la Suisse, dans le cadre du Quatrième cycle d'évaluation¹⁴²⁵.

Dans un second temps, des améliorations pourraient également être proposées pour la France et le système de l'UE. En France, les définitions présentes dans les règlements intérieurs des chambres pourraient être harmonisées en reprenant la définition proposée par la loi de 2013. Le code de déontologie des députés européens pourrait également consacrer l'apparence dans les conflits d'intérêts, qui semble être un élément important dans le rétablissement de la confiance entre les citoyens et les élus. Un degré supérieur dans la consécration textuelle pourrait aussi être envisagé dans les deux cas d'étude. Au sein de l'UE, la notion de conflits d'intérêts ainsi que sa définition pourraient être mentionnées au sein du statut des députés européens, et notamment à l'article 2 qui consacre l'indépendance des eurodéputés. La notion de conflit d'intérêts pourrait également être présente au sein du TUE ou TFUE sous la forme par exemple d'un principe de prévention et lutte contre les conflits d'intérêts au sein des institutions de l'UE. Un principe similaire pourrait aussi être consacré par la Constitution française, à l'article 27 par exemple.

2) Le système déclaratif

477. Plusieurs propositions d'amélioration du statut des parlementaires portant sur ce point peuvent être proposées. Les propositions tendent à choisir les points positifs de chaque cas d'étude, afin de créer un système optimal.

Le premier axe d'amélioration pourrait porter sur la consécration normative des déclarations obligatoires, et ainsi de la déontologie parlementaire. Le système suisse consacre les déclarations obligatoires au sein de la Constitution fédérale, en les rattachant à l'interdiction du mandat impératif. Au regard des enjeux de bon fonctionnement de la

¹⁴²⁵ CONSEIL DE L'EUROPE (GRECO). Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation Suisse [en ligne]. 02/12/2016, [consulté le 24/06/2022], p.17-18. Disponible sur : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fcedb>.

démocratie représentative¹⁴²⁶, et de la crise majeure de confiance touchant la France, cette consécration constitutionnelle pourrait également être envisagée en France. L'article 27 de la Constitution, interdisant les mandats impératifs, pourrait ainsi être reformulé. Un nouvel alinéa au sein de cet article pourrait consacrer la déontologie, les déclarations ainsi que la lutte contre les conflits d'intérêts. Le Professeur Kerléo propose au sein d'un article la constitutionalisation d'un principe plus général, celui de la transparence de la vie publique, qui englobe également l'intégrité des élus¹⁴²⁷. Au sein du système de l'UE, la déontologie ainsi que le système déclaratif pourraient être consacrés par la décision de 2005 portant statut des membres du PE. L'article 3 du statut déclarant l'interdiction du mandat impératif pourrait ainsi être modifié, afin d'inclure ces deux éléments.

Le périmètre des déclarations pourrait faire également l'objet de propositions d'amélioration. Tout d'abord, le mécanisme de l'attestation fiscale française pourrait également repris par la Suisse et l'UE. En effet, au regard de la symbolique de la contribution à l'effort public, la constatation de l'acquiescement par le parlementaire de ses obligations fiscales pourrait être bénéfique. Le volet patrimonial des déclarations pourrait lui aussi faire l'objet d'une réflexion. En effet, l'objectif premier des déclarations est de cibler les liens d'intérêts afin de prévenir les conflits d'intérêts. Ainsi, certains éléments de la déclaration patrimoniale, visant les parlementaires français, ne semblent pas être indispensables afin de remplir cet objectif. L'objectif de la déclaration patrimoniale est de permettre de comparer au début ainsi qu'à la fin du mandat l'évolution du patrimoine du parlementaire et ainsi de pouvoir éventuellement constater d'éventuels avantages dont le parlementaire aurait bénéficié en l'échange, par exemple, d'un vote ou du dépôt d'un amendement. Deux solutions pourraient être envisagées. La première consistant en la suppression intégrale de la déclaration patrimoniale pourrait paraître trop extrême au regard de l'utilité de cette dernière. La seconde solution pourrait porter sur le maintien uniquement de la déclaration des comptes bancaires détenus par l'élu en France ainsi qu'à l'étranger, ainsi qu'une périodicité renforcée de déclaration. Ainsi, le traçage d'éventuelles sommes d'argent perçues par le parlementaire en

¹⁴²⁶ SENAC, Charles-Edouard. Les enjeux constitutionnels de la transparence de la vie publique In TUSSEAU, Guillaume (dir). *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë. op.cit.* p.197.

¹⁴²⁷ KERLEO, Jean-François. La constitutionalisation d'un principe de transparence de la vie publique [en ligne]. AJDA, 2020, [consulté le 24/06/2022], p.1137. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

l'échange de votes ou d'amendements pourrait faire l'objet d'un examen approfondi. Couplé au système de déclaration des dons, cette solution constituerait une garantie suffisante. Cette déclaration patrimoniale, visant uniquement les comptes bancaires détenus par les parlementaires, pourrait être transposée au sein du système de l'UE et de la Confédération helvétique. En Suisse, au sein de la déclaration d'intérêts, un volet financier pourrait également être inclus, et cibler les participations financières possédées par les députés fédéraux au sein de certaines entreprises. La temporalité présente au sein de l'UE et de la France concernant la déclaration des activités occupées avant l'occupation du mandat pourrait également être une piste de réforme pour le système, afin que les intérêts possédés par les parlementaires avant leur entrée en fonction puissent être mis en exergue.

Le périmètre des personnes visées par les déclarations pourrait faire lui aussi l'objet de certaines observations. En France, les obligations déclaratives doivent mentionner certains proches du parlementaire. Ainsi, le statut des parlementaires possède une aire élargie, car au sein du contenu des déclarations, il oblige à mentionner des personnes qui ne sont pas titulaires du mandat. Cette vision semble être délicate, car elle pourrait être interprétée comme une vision extensive du mandat, ce dernier ayant des conséquences pour des personnes n'étant pas élues. Bien que la lutte contre les conflits d'intérêt soit une nécessité majeure pour le bon fonctionnement de la démocratie représentative, il ne semble pas opportun que les proches du parlementaire soient mentionnés dans les déclarations. Un alignement du système français sur ceux du PE et de la Suisse, pourrait être envisagé.

478. *In fine*, une autre proposition d'amélioration des systèmes des cas d'étude pourrait être émise. Cette dernière consisterait en l'alignement des systèmes suisses et européens sur le système français dans le cadre de la procédure de déport. Ainsi, les deux cas d'étude, pourraient consacrer explicitement un système facultatif de déport accompagné d'un registre public, qui permettrait de renforcer la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts. Il pourrait être suggéré de plus que, afin que les obligations déclaratives soient effectives en Suisse, de les assortir de sanctions disciplinaires, en s'alignant ainsi sur les modèles français et du PE.

3) Le contrôle de l'emploi des moyens accordés aux parlementaires dans l'exercice du mandat

479. Au regard des situations analysées au sein des différents cas d'étude, plusieurs propositions d'amélioration pourraient être émises.

Dans un premier temps, une création d'un contrôle de l'emploi des ressources matérielles, et notamment des frais de mandat, pourrait être envisagée en Suisse et au PE. En effet, les bénéfices de l'instauration d'un tel contrôle sont importants. En plus de permettre un bon usage des deniers publics, un contrôle de l'emploi de ressources matérielles permet de prévenir les scandales politico-financiers, et ainsi de préserver le lien de confiance entre les citoyens et les élus. Toutefois, il est important que le contrôle ne soit pas trop rigide et étendu afin de ne pas paralyser le libre exercice du mandat. L'idée d'un appui ou soutien aux parlementaires dans les démarches du contrôle semble ainsi être une bonne solution, afin de soulager ces derniers dans la réalisation de leurs obligations. Sur le modèle de l'AN, un montant pourrait être dédié à la sollicitation ponctuelle d'une personne qualifiée en comptabilité. Une seconde option pourrait être de créer au sein des chambres un service administratif spécialement dédié à l'appui des parlementaires dans leurs démarches de contrôle.

Dans un deuxième temps, les modalités du contrôle peuvent également faire l'objet de propositions. Au sein du cas d'étude français, les modalités de contrôle ne font pas l'objet d'une publicité. Or, afin que la transparence soit garantie¹⁴²⁸, et que la suspicion ne soit pas présente à l'égard de l'opacité de ce mécanisme, des mesures garantissant la publicité, soit de la totalité de la procédure, soit des manquements constatés chez certains parlementaires, pourraient être bénéfiques pour la restauration du lien de confiance. La mise en place de mesures de publicité, notamment celles portant sur la mise en exergue des manquements, constituerait une contrainte morale supplémentaire de l'élu à l'égard des citoyens, et pourrait ainsi permettre un meilleur respect des règles déontologiques.

In fine, les réflexions peuvent également porter sur les organes compétents pour le contrôle. Il est ainsi intéressant de se demander, si le contrôle de l'emploi des ressources

¹⁴²⁸ KERLEO, Jean-François. *La déontologie politique. op.cit.* p.125.

matérielles devrait être entièrement externalisé des chambres délibératives. Un exemple de cette externalisation est présente au Royaume-Uni avec l'Independent Parliamentary Standards Authority, qui est une autorité administrative indépendante (AAI), compétente pour intervenir en termes d'indemnité parlementaire et de frais de mandat¹⁴²⁹. Au sein de la procédure de contrôle de cette AAI, la transparence est garantie puisqu'environ 50 000 notes de frais, comprenant le patronyme du parlementaire, la catégorie de dépenses, la date ainsi que le montant remboursé, sont publiées¹⁴³⁰. L'externalisation a pour principal avantage de proposer une démarche objective de contrôle, car les parlementaires n'interviennent pas dans le déroulé de cette dernière. Toutefois, comme le souligne Eric Buge, le recours à l'expertise n'est pas l'option la plus légitime au sein de systèmes démocratiques¹⁴³¹. L'objectivité peut être largement relativisée lorsque les experts siégeant dans ce type d'organe sont désignés par les parlementaires eux-mêmes. L'intervention des citoyens dans ce processus semble également être complexe. En effet, contrairement à l'indemnité parlementaire dont la fixation du montant relève davantage d'un choix politique¹⁴³² que de la mise en oeuvre de procédés techniques, le contrôle des frais de mandat nécessite la mobilisation de compétences techniques notamment en comptabilité et en droit parlementaire afin de savoir quelles dépenses relèvent de l'exercice du mandat. Une solution satisfaisante existe au sein des chambres françaises et notamment au sein de l'AN, où le contrôle est confié à une autorité impartiale et indépendante, en la personne du déontologue, avec une intervention des organes de l'AN pour les sanctions pouvant être infligées en cas de manquement. L'association des organes des chambres françaises avec des experts en comptabilité, au travers de conventions, permet également une certaine objectivité du cadre du contrôle.

¹⁴²⁹ BUGÉ, Eric. L'indemnité parlementaire et la séparation des pouvoirs Vers une séparation politique des pouvoirs. *op.cit.*

¹⁴³⁰ TOULEMONDE, Gilles, BERGOUGNOUS. Georges, Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE. *op.cit.*

¹⁴³¹ BUGÉ, Eric. *op.cit.*

¹⁴³² L'interrogation est la suivante : A quelle catégorie d'emploi ou catégorie sociale souhaite-t-on rattacher le mandat parlementaire ?

4) Les organes déontologiques

480. Le déontologue de l'AN a connu une affirmation de son existence ainsi que de ses missions. Cependant, plusieurs propositions d'amélioration pourraient être émises. Dans un premier temps, la composition de l'organe déontologique pourrait faire l'objet d'une modification. La déontologie, bien que les règles et le cadre normatif soient de plus en plus développés, est une matière complexe à appréhender dans son ensemble, et les situations de conflits d'intérêts peuvent dépendre de l'interprétation qui en est faite. Ainsi, la collégialité de l'organe déontologique, autant dans ses missions de contrôle que de conseil et de proposition, pourrait être bénéfique au bon respect des règles déontologiques. Les pouvoirs du déontologue pourraient également faire l'objet d'une amélioration, notamment dans le déroulé de la procédure de sanction pour non-respect des règles déontologiques par un député. Le déontologue pourrait ainsi être force de proposition et suggérer une sanction au Bureau de l'AN.

481. Les organes collégiaux instaurés en France ainsi qu'au PE peuvent également faire l'objet de propositions de modifications, afin que leur existence ainsi et leurs missions puissent évoluer de manière optimale. En consacrant des codes de conduite ainsi que des organes déontologiques internes, la France ainsi que l'UE s'inscrivent dans une logique de croissance de la déontologie parlementaire, qui n'est pas limitée à ces deux cas d'étude. En effet, dans une étude portant sur les déontologues en Europe¹⁴³³, Madame Noëlle Lenoir, ancienne déontologue de l'AN, montre que les codes de conduite se sont largement développés, accompagnés dans certains cas d'organes chargés du contrôle du respect des prescriptions déontologiques. Les deux organes déontologiques analysés illustrent l'auto-régulation des parlementaires au sein du Sénat et du PE. Avec cette auto-saisine, par les acteurs principaux, visés par les obligations déontologiques, les origines de la déontologie transparaissent. Les deux organes déontologiques analysés illustrent l'auto-régulation des parlementaires au sein du Sénat et du PE. Avec cette auto-saisine, par les acteurs principaux, visés par les obligations déontologiques, les origines de la déontologie transparaissent. En

¹⁴³³ LENOIR, Noëlle. Déontologues en Europe [en ligne]. *Revue de l'Union européenne*, 2014, [consulté le 24/06/2022], p.4. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

effet, cette dernière, notamment présente notamment dans les milieux professionnels, était régulée par les acteurs de ces professions. L'auto-régulation déontologique a pour avantage de participer à une meilleure diffusion et compréhension de la culture déontologique, au travers de principes créés et appliqués par les acteurs concernés. Toutefois, une problématique peut se poser quant à l'impartialité des organes déontologiques, composés par des acteurs visés directement par les règles déontologiques, tel que cela est le cas pour le comité de déontologie parlementaire du Sénat, et le comité consultatif sur la conduite des députés européens. Une solution mixte pourrait être envisagée afin de préserver à la fois un caractère objectif, et une forme d'auto-régulation. Les organes déontologiques internes des chambres pourraient être composés de parlementaires en respectant la composition politique de la chambre, et de membres extérieurs et indépendants tels que des experts. Une synergie pourrait ainsi être créée et répondre aux exigences de la déontologie parlementaire, et aux besoins du rétablissement du lien de confiance entre les citoyens et les élus. Une forme d'objectivité est présente au sein du PE, car le comité, après consultation du Président, peut avoir recours à des experts. Il convient de nuancer le caractère objectif pouvant résulter de la composition d'organes internes mixtes, car le Président de chambre ainsi que le Bureau possèdent, au final, les pouvoirs les plus contraignants en termes de déontologie, confortant l'idée d'une auto-régulation. Les compétences conférées aux comités du Sénat et du PE pourraient également faire l'objet d'une évolution. Les déclarations de dons, invitations, voyages, etc... pour le Sénat d'une part, et les déclarations d'intérêts pour le PE d'autre part, pourraient être directement transmises à l'organe déontologique, afin que ce dernier contrôle l'exactitude du contenu de ces dernières. Le filtre du Président de chambre ou du Bureau pourrait être ainsi supprimé. Au Sénat, le comité de déontologie parlementaire pourrait également se voir attribuer un rôle dans la proposition de sanction disciplinaire en cas de violation des dispositions déontologiques.

5) Le libre exercice du mandat

482. Une proposition d'amélioration du statut pourrait être émise dans le sens d'une garantie supplémentaire du principe de libre exercice du mandat. Les passages ou codes

consacrant des dispositions déontologiques pourraient être accompagnés d'une mention faisant référence au libre exercice du mandat, tel que cela est par exemple le cas pour les dispositions régissant la conduite des eurodéputés au sein du RIPE. Cette mention pourrait ainsi prévoir que les dispositions déontologiques ne doivent pas porter une atteinte excessive à la liberté d'exercice du mandat. Cette mention au sein du règlement interne des chambres pourrait également être un rappel raisonnant dans l'esprit des parlementaires lorsque ces derniers seront appelés à voter des dispositions encadrant l'exercice de leur mandat.

D) La représentativité parlementaire

1) Les systèmes d'inéligibilités et d'incompatibilités

483. Il est important de relever que le système de l'UE présente des difficultés majeures quant à son système d'inéligibilité et d'incompatibilité. En effet, un nombre restreint d'incompatibilités est consacré dans l'acte de 1976 portant élection des députés européens au suffrage universel direct. L'article 7 alinéa 3 de l'acte précise également que « *chaque État membre peut étendre les incompatibilités applicables sur le plan national* ». Cet alinéa ouvre donc la voie à un double système d'incompatibilité. Il existe un système restreint d'incompatibilités communautaires, et des systèmes nationaux complétant les dispositions communautaires. Cette superposition emporte ainsi deux conséquences. La première conséquence réside dans le fait que le système des incompatibilités n'est pas homogène et qu'il existe autant de systèmes que de pays membres¹⁴³⁴. La seconde conséquence est que le statut des députés européens sur ce point est incomplet et présente des carences en revoyant à la législation des Etats membres. L'intégration européenne, au sens d'une création de dispositions communes, n'est ainsi pas optimale. La variation des incompatibilités peut ainsi entraîner une rupture d'égalité entre les députés européens dans l'accès et l'exercice de leur mandat. Afin d'illustrer ce défaut d'harmonisation, deux exemples ayant des visions opposées sur la compatibilité entre le mandat européen et des fonctions nationales, peuvent être cités. Pour illustration, le Danemark ne réglemente pas les incompatibilités alors que la France a

¹⁴³⁴ ARCHIEN, Annabelle. Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes. *op.cit.*

opté pour un rapprochement des incompatibilités touchant le mandat européen et le mandat parlementaire national¹⁴³⁵, alors que les incompatibilités nationales couvrent un champ large. L'égalité entre les membres du PE était pourtant l'un des objectifs premiers de la création du statut des députés européens¹⁴³⁶. Il pourrait être recommandé, afin que le statut des parlementaires européens soit complet, que les réflexions se portent sur l'harmonisation du système d'incompatibilité. Par exemple, les incompatibilités au niveau communautaire pourraient encadrer le cumul avec les activités du conseil ou de l'influence, au regard des développements déontologiques portant sur la lutte contre les conflits d'intérêts.

484. En Suisse, les réflexions pourraient porter sur la création d'incompatibilités avec certaines fonctions privées, notamment celles dans le domaine du conseil ou de l'influence. Car, comme le relève le GRECO, dans son rapport d'évaluation du quatrième cycle d'évaluation, portant sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs en Suisse¹⁴³⁷, « *Conformément au système de milice, les députés sont libres d'exercer toute fonction accessoire et de détenir tout intérêt financier, sous réserve des incompatibilités citées précédemment et de l'obligation de signaler leurs intérêts personnels (...) et leurs liens d'intérêts (...)* ». Il est certain que la lutte contre les conflits d'intérêts n'est pas dénuée de tout dispositif. En effet, en Suisse, mais également au PE, les parlementaires doivent déclarer certains intérêts et activités. Toutefois, afin de renforcer la performance de cette lutte, et de restaurer la confiance des citoyens dans les institutions parlementaires, bien que la Suisse soit peu touchée par ce phénomène, des incompatibilités pourraient être créées.

2) La vérification des pouvoirs

485. La vérification des pouvoirs est une étape fondamentale dans le déroulement du système démocratique représentatif. En France, le système semble être équilibré et semble

¹⁴³⁵ *Ibidem*.

¹⁴³⁶ JACQUE, Jean-Paul, BIEBER, Roland, CONSTANTINESCO, Vlad et al. *Le Parlement européen*. Paris : Economica, 1984. p.69.

¹⁴³⁷ CONSEIL DE L'EUROPE (GRECO). Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation Suisse [en ligne]. *op.cit*.

préserver à la fois une certaine autonomie des assemblées et un système plus impartial, avec l'intervention du Conseil constitutionnel, dans une optique de parlementarisme rationalisé. Les systèmes européens et helvétiques peuvent, quant à eux, faire l'objet de certaines recommandations. Comme pour la consécration des incompatibilités, le système encadrant les parlementaires européens pourrait faire l'objet d'une harmonisation en consacrant un système unique de vérification des pouvoirs. Ce double système de vérification, national puis communautaire, est lié à l'existence d'un double régime d'incompatibilités qui lui aussi se concrétise au niveau national et communautaire. En Suisse, le système pourrait être davantage équilibré, et s'inspirer par exemple du cas d'étude français. En effet, une vérification des pouvoirs reposant exclusivement sur l'intervention des parlementaires est un gage d'une autonomie forte des assemblées, mais peut être également un élément de suspicion en vertu d'une autorégulation excessivement présente. Bien que la crise de confiance soit encore peu développée en Suisse, au regard des données présentées au sein des études d'opinion, il pourrait toutefois être recommandé que le pouvoir judiciaire, notamment au travers du tribunal fédéral suisse, occupe un rôle au sein de cette vérification des pouvoirs.

3) Les modes de scrutin

486. Le détail ainsi que l'analyse des modes de scrutin appellent à plusieurs remarques et propositions d'améliorations pour les cas d'étude français et européen.

La première remarque concerne directement le cas d'étude français et les réflexions d'introduire le mode de scrutin proportionnel pour l'élection des membres de l'AN. Cette réflexion est un point sensible du système institutionnel français, au regard des perturbations et instabilités entraînées par la représentation proportionnelle durant la IV^{ème} République¹⁴³⁸. Il est toutefois important de préciser que la France, durant la V^{ème} République, a connu une parenthèse proportionnelle¹⁴³⁹. L'établissement du scrutin proportionnel au sein de la V^{ème}

¹⁴³⁸ FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, et al. *Droit constitutionnel*. 24^e éd. *op.cit.* p.693.

¹⁴³⁹ DUHAMEL, Olivier, TUSSEAU, Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. *op.cit.* p.652.

République a été unique¹⁴⁴⁰. L'établissement du scrutin proportionnel était une proposition du candidat à l'élection présidentielle, François Mitterrand¹⁴⁴¹. Le mode de scrutin instauré pour les élections législatives de 1986 était un scrutin mixte. En effet, la dose de proportionnelle avait été introduite au niveau départemental et non au niveau national¹⁴⁴². Cette modification du mode de scrutin pouvait s'apparenter, toutefois, à un calcul politique afin que la droite politique n'obtienne pas la majorité à l'Assemblée¹⁴⁴³. Après, cette élection, l'Assemblée vota de nouveau le retour au scrutin majoritaire¹⁴⁴⁴. Aujourd'hui, au regard de la crise de la démocratie représentative en France, la question pourrait de nouveau se poser, d'introduire une dose de proportionnelle lors des élections législatives, afin d'obtenir un Parlement plus représentatif politiquement. Cette idée a notamment été portée par deux Présidents de la République, François Hollande et Emmanuel Macron, qui mentionnaient au sein de leur programme électoral, la volonté d'introduire une dose de proportionnelle aux élections législatives, afin que tous les partis puissent être représentés proportionnellement au nombre de suffrages obtenus¹⁴⁴⁵. Il serait ainsi opportun, au regard de la situation, qu'une telle réforme puisse être entreprise lors du prochain quinquennat. Cette proposition peut toutefois être nuancée désormais au regard des résultats des dernières élections législatives françaises. En effet, bien que le scrutin soit un scrutin majoritaire à deux tours, toutes les forces politiques sont présentes en nombre à l'Assemblée, atténuant les effets de ce type de scrutin.

La seconde réflexion, portant sur le cas d'étude français, pourrait être émise à l'égard des modifications des modes de scrutin. Comme il l'a été précisé précédemment, le mode de scrutin en France est consacré par la loi ordinaire. Ainsi, les parlementaires, peuvent eux-

¹⁴⁴⁰ JAN, Pascal. *Le Parlement de la Ve République. op.cit.* p.52.

¹⁴⁴¹ LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. *op.cit.* p.8-9.

¹⁴⁴² DUHAMEL, Olivier, TUSSEAU, Guillaume. *op.cit.* p.653.

¹⁴⁴³ *loc.cit.*

¹⁴⁴⁴ *loc.cit.*

¹⁴⁴⁵ LE POINT. François Hollande renonce à la proportionnelle [en ligne]. Publié le 17/12/2015 à 11h19, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/politique/francois-hollande-renonce-a-la-proportionnelle-17-12-2015-2003312_20.php. ; BOURMAUD, François-Xavier, WESFRIED, Macelo. Assemblée nationale : Macron veut introduire une dose de proportionnelle. *Le Figaro*, Publié le 07/05/2017 à 20:22, mis à jour le 09/05/2017 à 17:52, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/elections/presidentielles/2017/05/07/35003-20170507ARTFIG00189-assemblee-nationale-macron-veut-introduire-une-dose-de-proportionnelle.php>.

mêmes réformer, de manière assez aisée, et lorsqu'il y a consensus, leur mode de désignation. Plusieurs garanties pourraient être ainsi mises en oeuvre afin de rendre plus difficile le changement de mode de scrutin. Une constitutionalisation pourrait être envisageable. Une intervention du citoyen au travers du référendum serait également une hypothèse crédible¹⁴⁴⁶. Il existe toutefois une garantie, assez efficace, empêchant les parlementaires de réformer leur propre réélection. En effet, selon une tradition républicaine¹⁴⁴⁷, la modification des modalités électorales ne devrait pas valoir pour les élections immédiatement à venir¹⁴⁴⁸. Cet usage est codifié à l'article L567-1-A du code électoral.

Le système de l'UE pourrait également faire l'objet d'une amélioration importante. Le mode de désignation des parlementaires est un pan important du statut de ces derniers. Or, au PE, ce point du statut n'est pas totalement uniformisé, puisque l'élection repose sur des principes communs. Ce défaut d'uniformisation porte atteinte au principe d'égalité entre les parlementaires, qui a été un des principaux moteurs à la construction d'un statut des parlementaires européens¹⁴⁴⁹. Cela porte également atteinte à l'intégration européenne, car des normes nationales interviennent dans la détermination de ce point statutaire. Il serait ainsi opportun que des réflexions et débats puissent être de nouveau menés pour la construction d'une procédure uniforme. Cette tâche est difficile, notamment au regard des différents échecs, tels que ceux survenus après l'adoption par le Parlement européen de deux actes de mars 1992 et 1993 portant sur la procédure électorale uniforme, qui n'ont pas été adoptés respectivement par la suite, par les Etats membres et le Conseil¹⁴⁵⁰. Toutefois, l'article 223 du TFUE, précité, en mentionnant à la fois des principes communs et ou une procédure uniforme, laisse la porte ouverte à l'adoption d'une telle procédure.

¹⁴⁴⁶ Notamment avec le processus de référendum prévu à l'article 11 de la Constitution.

¹⁴⁴⁷ GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. *op.cit.* p.209.

¹⁴⁴⁸ *loc.cit.*

¹⁴⁴⁹ POSPISILOVA PADOWSKA, Anna, KRUCK, Hans. *op.cit.* p.226.

¹⁴⁵⁰ PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes de l'Union). L'immunité parlementaire au Parlement européen : étude interne [en ligne]. *op.cit.* p.7.

4) Les droits économiques et sociaux

a) L'indemnité parlementaire

487. L'indemnité ainsi que les modalités de sa fixation représente un point de tension important dans l'esprit, voire dans l'imaginaire des citoyens¹⁴⁵¹. Ainsi, il est opportun de rechercher des solutions ou des hypothèses permettant d'améliorer l'objectivité dans la fixation de l'indemnité parlementaire, bien que plusieurs points positifs existent tels que l'indexation, ou la soumission aux impositions et cotisations, permettant de ne pas créer d'inégalité avec les travailleurs du secteur public ou privé.

La principale hypothèse serait celle d'une externalisation totale ou partielle du mode de fixation de l'indemnité¹⁴⁵². L'externalisation peut revêtir deux formes. La fixation de l'indemnité pourrait être confiée à un groupe d'experts ou pourrait nécessiter l'intervention des citoyens¹⁴⁵³. L'exemple le plus célèbre d'externalisation de la fixation et du paiement de l'indemnité parlementaire est le cas britannique¹⁴⁵⁴. La fixation ainsi que le paiement de l'indemnité parlementaire ont été attribués à l'Independent Parliamentary Standards Authority, en réaction au scandale des notes de frais¹⁴⁵⁵. Cette institution est une autorité administrative indépendante composée de cinq membres, dont un ancien haut magistrat, et une personne ayant de l'expérience dans le domaine de l'audit¹⁴⁵⁶. Le mode de composition, ainsi que les pouvoirs conférés à cet organisme, renforcent le caractère objectif de la détermination de l'indemnité. D'autres exemples d'externalisation peuvent également être

¹⁴⁵¹ FANIEL, Jean. La rémunération des parlementaires et des ministres. *op.cit.*

¹⁴⁵² LE SAOUT, Rémy. *La rémunération du travail politique en Europe. op.cit.* p.47.

¹⁴⁵³ BUGE, Eric. L'indemnité parlementaire et la séparation des pouvoirs : Vers une séparation politique des pouvoirs, *op.cit.*

¹⁴⁵⁴ LE SAOUT, Rémy. *op.cit.* p.47.

¹⁴⁵⁵ BUGE, Eric. *Droit de la vie politique. op.cit.* p.648.

¹⁴⁵⁶ *loc.cit.*

cités¹⁴⁵⁷ tels que la Finlande¹⁴⁵⁸, la Suède¹⁴⁵⁹ ou encore l'Irlande¹⁴⁶⁰. Eric Buge semble s'opposer à ce mode détermination de l'indemnité parlementaire, en mettant en exergue le déficit démocratique pouvant relever d'une telle détermination par des experts¹⁴⁶¹. Une solution intermédiaire pourrait ainsi être trouvée entre détermination par des experts, amenant de l'impartialité dans le processus, et autodétermination parlementaire. Des organes mixtes internes aux parlements pourraient être créés avec en leur sein des experts, nommés par les parlementaires, et des parlementaires représentatifs des forces politiques présentes dans les chambres. Afin de renforcer le processus démocratique de détermination de l'indemnité, une réflexion sur l'intervention des citoyens pourrait être menée¹⁴⁶². L'exemple le plus abouti d'intervention des citoyens dans la conduite des affaires publiques est la Suisse, au travers de nombreux mécanismes de démocratie directe¹⁴⁶³. L'opposition des citoyens à l'augmentation de l'indemnité parlementaire en Suisse s'est illustrée lors de la votation populaire du 27 septembre 1992¹⁴⁶⁴. Le projet de référendum est né de la volonté de quatre étudiants qui pensaient qu'il n'était pas acceptable d'augmenter la rémunération des parlementaires, au regard de la situation économique de la Suisse¹⁴⁶⁵. Durant la campagne référendaire, d'autres idées ont émergé telles que la remise en cause du principe de milice par l'augmentation de la rémunération¹⁴⁶⁶. Le référendum a abouti le 27 septembre 1992 à un résultat de 72% de NON à l'augmentation de la rémunération parlementaire¹⁴⁶⁷. Ainsi, grâce à une démocratie directe

¹⁴⁵⁷ LE SAOUT, Rémy. *op.cit.* p.47.

¹⁴⁵⁸ Comité de rémunération du Parlement composé de trois fonctionnaires nommés par les membres du Parlement.

¹⁴⁵⁹ Comité du Riksdag dont les membres sont nommés par les parlementaires suédois .

¹⁴⁶⁰ Un organe indépendant qui existe depuis 1969 et qui a pour compétence les questions de rémunération.

¹⁴⁶¹ BUGE, Eric. *op.cit.* p.650.

¹⁴⁶² *Ibidem.* p.648.

¹⁴⁶³ BEVORT, Antoine. Démocratie, le laboratoire suisse [en ligne]. *La Revue du MAUSS semestrielle*, 2011, vol.37, n°1, [consulté le 24/06/2022], p. 447-475. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

¹⁴⁶⁴ PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016. op.cit.* p.174.

¹⁴⁶⁵ *loc.cit.*

¹⁴⁶⁶ *Ibidem.* p.175.

¹⁴⁶⁷ PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio. L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation. *op.cit.* p.63.

très développée, et des mécanismes pouvant être actionnés facilement par les citoyens, ces derniers peuvent intervenir dans la fixation de l'indemnité. Toutefois, la Suisse constitue un modèle rare dans l'exercice de la démocratie directe. Il serait difficile en France de recourir au référendum afin de solliciter l'opinion des citoyens, pour une question aussi restreinte que l'indemnité parlementaire. Afin que cela soit possible, il faudrait une modification des mécanismes de démocratie directe existants. D'autres hypothèses pourraient être envisagées afin d'associer quand même les citoyens dans cette fixation. Les citoyens pourraient être consultés par l'intermédiaire d'un sondage afin de donner leur avis sur une proposition formulée par les parlementaires ou un type d'organe précité¹⁴⁶⁸. Les citoyens pourraient également être tirés au sort afin de composer un organe chargé de la fixation de l'indemnité¹⁴⁶⁹ ou intégrer un organe mixte composé d'experts, de parlementaires et de citoyens. Bien qu'il existe déjà des points positifs dans la détermination de l'indemnité parlementaire au sein des cas d'étude, ces points d'amélioration pourraient faire l'objet d'une étude plus approfondie.

b) Les droits économiques et sociaux annexes

488. Les propositions peuvent porter sur les modalités des droits existants, mais également sur la création de nouveaux droits. L'exemple le plus explicite est celui des prestations sociales en termes de maladie et de retraite dont bénéficient les députés européens. Ces prestations sont financées par le budget général de l'UE et non par des cotisations prélevées sur l'indemnité parlementaire. Une modification afin de financer ces prestations par des cotisations pourrait être envisagée, afin de conférer un caractère plus objectif à ce droit. Une amélioration pourrait également être entreprise concernant les personnes visées par ces droits et garanties. Il a été mentionné précédemment que certains droits pouvaient bénéficier aux proches du parlementaire (enfants, conjoint survivant), à la suite du décès de ce dernier. Il serait possible de supprimer le ricochet de ces droits pour les proches, car comme le souligne le CE français pour le droit à pension, ce dernier est attaché à la nature des fonctions du

¹⁴⁶⁸ BUGE, Eric. *op.cit.* p.651.

¹⁴⁶⁹ *Ibidem.* p.650.

parlementaire. Or, le mandat parlementaire est individuel et n'est pas exercé directement ou indirectement par les proches de l'élu. *In fine*, une carence peut être observée dans la prise en compte de l'expérience et des connaissances théoriques acquises par les parlementaires lors de l'exercice de leur mandat. Une réflexion de la création d'un droit reconnaissant l'acquisition de certaines compétences pourrait être bénéfique, notamment pour les jeunes parlementaires, ayant l'âge d'être encore étudiant ou ayant mis entre parenthèses leurs études pour exercer le mandat. Une équivalence à certains niveaux universitaires ou l'acquisition d'ECTS pourraient ainsi encourager les jeunes parlementaires à exercer un mandat.

c) Un égal accès au mandat dans le temps

489. Il est aisé de constater qu'un nombre important de parlementaires occupent des fonctions nationales ou européennes depuis plusieurs mandats. Ce cumul des mandats dans le temps¹⁴⁷⁰, participe à une professionnalisation des parlementaires qui, durant plusieurs années, voire décennies, acquièrent un savoir, des techniques et un savoir-faire politique. Toutefois, cette absence de limitation temporelle peut conduire à un exercice du mandat par les mêmes protagonistes durant une période importante, limitant ainsi le renouvellement démocratique, et l'égal accès dans le temps au mandat. En effet, un parlementaire occupant ses fonctions depuis plusieurs mandats, et bien implanté dans la vie politique, pourrait avoir un avantage important face à un nouveau candidat¹⁴⁷¹. La Professeure Pauline Turk met en lumière, dans un premier temps, la dénaturation de la démocratie représentative au travers d'un élu qui n'exercerait plus de manière désintéressé son mandat à la suite d'un renouvellement successif de ses fonctions électorales : « *Le cumul des mandats dans le temps est un des facteurs principaux de la professionnalisation de la vie politique. Or si cette professionnalisation contribua à la marche vers la démocratie, grâce à la création d'un statut de l'élu permettant la participation des diverses catégories socioprofessionnelles, elle est depuis devenue l'une des failles de la démocratie représentative, contribuant lourdement à la remise en cause du*

¹⁴⁷⁰ Les mandats peuvent être exercé au même niveau ou des niveaux différents tels que le cumul successif de mandats nationaux et locaux.

¹⁴⁷¹ Le parlementaire sortant est toutefois confronté à une difficulté majeure, celle de défendre son bilan devant les électeurs.

principe kelsenien de l'identification nécessaire des gouvernés aux gouvernants. Le cumul temporel, au moins autant que le cumul simultané (horizontal ou vertical) des mandats, contribue à éloigner l'élu du commun des citoyens, aucune carrière professionnelle, hormis celles offertes par la fonction publique, ne supportant une interruption aussi longue que celle induite par la succession de deux ou trois mandats dans le temps... Dès lors, la carrière politique devient structurante dans la vie de l'élu, jalonnée et organisée autour des perspectives électorales successives, ce qui se traduit par une modification du comportement de cet élu, préoccupé de durer, et pour cela de s'adapter aux attentes de l'électorat, ce qui fait de lui un producteur de politique, soumis au jeu de l'offre et de la demande¹⁴⁷² ». La Professeure met également en avant les avantages que peut tirer un élu du fait de ses réélections successives, et de son implantation prolongée au sein de la vie politique : « (...) l'argument-clé de la souveraineté des citoyens électeurs, outre qu'il a déjà été contourné de différentes façons (non-rééligibilité du président de la République ou interdiction de réformer certains principes constitutionnels), pourrait être confronté à la question de savoir si la réélection du sortant, plusieurs fois de suite, correspond nécessairement à l'intérêt et à la volonté des électeurs. Sur le premier point (leur intérêt), si l'élu sortant est renouvelé, cela ne signifie pas forcément qu'il est le meilleur, mais parfois qu'il est le mieux préparé et le plus efficace, disposant d'une notoriété et d'un dispositif de soutien rôdé dont ne bénéficient pas ses challengers « non installés », surtout dans un contexte de faible mobilisation des électeurs. Quant au second point (leur volonté), l'argument tiré de la liberté des électeurs de décider du renouvellement des élus doit être relativisé. Les électeurs peuvent être amenés à réélire la liste de l'équipe sortante, ou le candidat du parti dont ils se sentent proches, tout en regrettant que celui-ci n'ait pas su organiser le renouvellement : le choix de l'électeur est ici contraint et ne témoigne pas nécessairement de l'adhésion à la personne du candidat ou de la tête de liste ».

490. Au sein du système français, la limitation du cumul dans le temps existe déjà pour le Président de la République, dont le renouvellement du mandat est limité à deux exercices, en vertu de l'article 6 de la Constitution. Une limitation similaire est présente dans la

¹⁴⁷² TURK, Pauline. Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ? *op.cit.*

Confédération helvétique. Au niveau constitutionnel, il est consacré que les mandats de président et vice-président du Conseil fédéral sont limités à un an¹⁴⁷³. Ainsi, le principe de limitation des mandats dans le temps n'est pas totalement étranger aux systèmes étudiés. En France, plus récemment, une limitation du cumul des mandats dans le temps a été évoquée lors de débats parlementaires en 2013, faisant même l'objet d'un dépôt d'amendements visant à limiter l'exercice du mandat parlementaire à trois renouvellements¹⁴⁷⁴. Cet amendement n'a pas été adopté en séance plénière.

491. L'instauration d'une limite du cumul dans le temps du mandat parlementaire nécessite de créer une nouvelle inéligibilité. La norme la plus adaptée à recevoir cette nouvelle disposition pourrait être la Constitution au sein des cas d'étude français et suisse. En effet, dans une logique de cohérence, insérer cette limitation temporelle dans les textes suprêmes permettrait de renforcer les principes, déjà présents pour certains mandats, de renouvellement des élus. Au sein du système de l'UE, une telle limitation nécessiterait la modification de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

E) Le statut formel

1) La création d'un statut formel

492. L'inexistence d'un statut formel des parlementaires en France et en Suisse, n'est pas synonyme d'impossibilité de création d'un tel statut. Au sein de ces deux cas d'étude, la création d'un statut formel pourrait avoir deux vertus.

Tout d'abord, au niveau juridique pur, un statut formel ferait oeuvre de clarification et de codification, et permettrait ainsi de regrouper au sein de textes uniques les principaux éléments du statut des parlementaires. Cet objectif d'unification peut être toutefois relativisé, car un statut n'est jamais un objet unique. Il est, en effet, nécessaire qu'il renvoie à d'autres textes apportant des degrés de précision importants sur des points précis. Cette technique du

¹⁴⁷³ Art.176 Const.

¹⁴⁷⁴ TURK, Pauline. *op.cit.*

renvoi à d'autres sources est notamment présente au sein du statut des députés européens ou encore dans l'ancien statut des fonctionnaires français.

Le second bénéfice pourrait être en faveur du bon fonctionnement de la démocratie représentative. La clarification du statut par sa formalisation pourrait permettre aux parlementaires de mieux appréhender les règles qui encadrent l'exercice de leur mandat, et ainsi de permettre un exercice plus aisé du mandat. Le statut formel pourrait également être un élément qui favorisait la restauration du lien de confiance entre les citoyens et leurs élus. Dans un premier temps, le fait que les parlementaires maîtrisent mieux les droits et obligations rattachées à leur mandat pourrait diminuer la survenance de scandales politico-financiers liés à la méconnaissance de ces derniers. Dans un second temps, la formalisation accompagnée d'une publicité adéquate, permettrait aux citoyens d'avoir accès plus facilement aux règles statutaires auxquelles leurs élus sont soumis. Cette meilleure connaissance par le citoyen des règles statutaires permettrait un rejet moins massif des droits accordés aux parlementaires, souvent lié à la méconnaissance du périmètre de ces derniers, et des contreparties qui sont imposées aux élus.

493. La formalisation d'un statut des parlementaires en France ainsi qu'en Suisse pourrait être envisagée en deux étapes successives.

Tout d'abord, une consécration textuelle de la notion de statut pourrait être créée au sein des constitutions des cas d'étude. Une consécration constitutionnelle serait logique au regard de l'importance du statut des parlementaires pour le bon fonctionnement du système représentatif, démontrée au sein de ce travail de doctorat. Une consécration constitutionnelle nécessiterait une réorganisation partielle des dispositions portant sur les parlementaires autour de la notion de statut. Par exemple, les immunités, le caractère représentatif du mandat ainsi que les droits procéduraux pourraient être regroupés dans un article unique, à la suite de la mention du statut des parlementaires. A titre d'illustration, la formulation suivante pourrait être proposée : « *Les parlementaires exercent leur mandat dans le cadre du statut des parlementaires. Le mandat parlementaire est représentatif et toute forme de mandat impératif est nulle. Les parlementaires bénéficient d'immunités et de droits procéduraux afin de garantir un exercice effectif de leur mandat. Les parlementaires sont également soumis aux*

dispositions de prévention et lutte contre les conflits d'intérêts en vertu de la déontologie parlementaire ». Une telle rédaction nécessiterait une révision du texte constitutionnel, processus qui peut être difficile à mener à son terme au regard des règles strictes de la révision.

Ensuite, la seconde étape consisterait en la création d'un texte portant la dénomination de statut des parlementaires. En Suisse, ce texte pourrait prendre la forme d'un texte législatif similaire, par exemple, à la LParl. En France, la proposition de rédaction constitutionnelle pourrait mentionner le renvoi à une loi organique précisant davantage les contours ainsi que les principes fondamentaux du statut des parlementaires. Dans leur contenu, les statuts formels des cas d'étude pourraient être composés d'un préambule rappelant le caractère représentatif du mandat et les missions liées à l'exercice du mandat parlementaire, et de plusieurs articles reprenant les traits principaux des thèmes abordés au sein de ce travail de recherche. Le statut des parlementaires pourrait enfin renvoyer à d'autres sources et notamment aux règlements internes des chambres.

2) Une quasi-absence des citoyens dans l'élaboration du statut

494. L'essentielle vertu de la participation du citoyen à la construction et la mise en oeuvre du statut des parlementaires réside dans la restauration du lien de confiance entre les citoyens et les élus. En effet, une critique souvent observée de la part des citoyens, à l'égard des droits accordés aux parlementaires, porte sur les avantages injustifiés que pourraient être ces droits. Ainsi, une intervention directe du citoyen dans le processus statutaire pourrait tarir ces critiques, et apporter un caractère plus objectif au statut des parlementaires, dans une optique de bon fonctionnement de la démocratie représentative.

495. L'intervention du citoyen dans le processus statutaire des parlementaires comporte cependant deux difficultés importantes. Tout d'abord, il est nécessaire pour que ces interventions citoyennes soient effectives, que le système institutionnel soit doté de techniques et procédés de démocratie directe suffisamment nombreux et souples, afin que les citoyens puissent intervenir de manière régulière, sans se heurter à des obstacles juridiques et

institutionnels insurmontables. En effet, le statut, par ses évolutions régulières et nombreuses, nécessiterait une intervention régulière des citoyens, si le souhait était exprimé d'associer ces derniers à l'élaboration du statut des parlementaires. Ensuite, la technique et les savoirs nécessaires en droit, ainsi qu'en science politique, pourraient être un frein à l'intégration des citoyens dans le processus statutaire. Il est possible que les citoyens puissent être associés ou intervenir dans la détermination du montant de l'indemnité parlementaire par exemple, mais il semble difficile que le citoyen puisse statuer en toute connaissance de cause sur le périmètre des immunités parlementaires, ou sur les conditions de mise en oeuvre du contrôle des frais de mandat. Sur ce dernier point, les organes déjà présents dans les systèmes institutionnels ont recours à des experts extérieurs, tels que des experts-comptables, ce qui démontre les difficultés rencontrées lors de la mise en oeuvre du statut.

496. A l'heure actuelle, le système suisse semble être le plus approprié à l'intervention des citoyens dans la construction du statut des parlementaires. Cette constatation n'est pas exclusive au statut des parlementaires fédéraux, mais relève d'une culture helvétique d'existence de procédés de démocratie directe unique au monde¹⁴⁷⁵. On peut notamment relever les référendums obligatoires¹⁴⁷⁶, les référendums facultatifs¹⁴⁷⁷, les référendums populaires¹⁴⁷⁸ ou encore les initiatives populaires¹⁴⁷⁹. Ainsi, le citoyen suisse peut intervenir dans l'élaboration ou dans l'évolution du statut des parlementaires comme il le ferait pour un tout autre domaine. Il est cependant aisé de constater, que même dans le cas suisse, les exemples d'intervention du citoyen dans l'élaboration du statut des parlementaires sont rares. L'exemple le plus mémorable est la mobilisation citoyenne précitée concernant l'augmentation des moyens matériels pour l'exercice du mandat parlementaire fédéral. Des explications peuvent être envisagées quant à ce désintéressement. Dans un premier, l'aspect

¹⁴⁷⁵ FLÜCKIGER, Alexandre. La démocratie directe : un facteur de qualité de la loi en Suisse ?. *op.cit.* p. 81-107 ; SCIARINI, Pascal, TRECHSEL, Alexandre. Démocratie directe en Suisse : l'élite politique victime des droits populaires?. *op.cit.*

¹⁴⁷⁶ Titre 4 Chapitre 1 LDP.

¹⁴⁷⁷ Titre 4 Chapitre 2 LDP.

¹⁴⁷⁸ Titre 4 Chapitre 2 Section 2 LDP.

¹⁴⁷⁹ Titre 5 LDP.

technique du statut pourrait décourager les citoyens à s'intéresser à ce mécanisme. Dans un second temps, la faible crise de confiance en Suisse, n'est pas un moteur suffisamment puissant pour que les citoyens se mobilisent dans le cadre du statut des parlementaires.

II - Perspectives générales de recherche

497. La première perspective de recherche serait centrée sur la pratique du statut des parlementaires au sein des institutions. Comme cela a été détaillé précédemment, la pratique au quotidien des dispositions des parlementaires français, suisses et européens n'a pas pu être pleinement détaillée au regard des difficultés d'échange avec les acteurs, et d'accès aux institutions. Ainsi, la continuation de la recherche sur le statut des parlementaires pourrait se traduire par des articles et ouvrages portant sur l'utilisation des dispositions statutaires au sein des chambres. Un autre cheminement scientifique pourrait être entrepris afin d'étudier de manière plus étendue le statut des parlementaires. En effet, l'étude sous le prisme des néo-institutionnalismes pourrait apporter des réponses complémentaires à l'analyse proposée. Le néo-institutionnalisme historique permet de comprendre comment la période/contexte, durant lequel l'institution se développe, va impacter profondément son évolution. Il faut ainsi se demander pourquoi et comment les institutions parlementaires ont évolué et quelles répercussions ces dernières ont eu sur le statut. Ce travail de contextualisation est fondamental pour la déontologie, dont les normes ont été des réactions à divers scandales politico-financiers, mais également pour la professionnalisation laquelle dépend de certains changements structurels et institutionnels. Le néo-institutionnalisme sociologique, quant à lui, impliquerait que la démonstration, ainsi que la constatation, des évolutions du contenu du statut ne reposent pas uniquement sur un phénomène rationnel. D'autres éléments doivent être pris en compte, notamment les « *pratiques culturelles* ». Il faut ainsi rechercher les causes d'adoption ou de rejet de certains textes. La perception que les parlementaires ont de leur fonction, rejetant traditionnellement le qualificatif de professionnel, et le consentement au vote de nouvelles normes déontologiques afin de gagner la confiance des citoyens, font partie de ces variables. Afin de comprendre les raisons complexes de ces interactions, une analyse précise des travaux préparatoires, phase pré-parlementaire et débats, sera indispensable.

498. Une deuxième perspective de recherche pourrait porter sur l'élargissement des cas d'étude, dans l'analyse du statut des parlementaires. En effet, les trois cas d'étude retenus permettent désormais d'établir qu'il existe pour ces cas, et qu'il pourrait exister pour d'autres cas d'étude, des convergences dans la consécration des dispositions portant sur le statut des parlementaires. Cette hypothèse pourrait mériter d'être confirmée avec l'analyse plus succincte d'autres cas d'étude. Géographiquement, l'analyse de pays d'Asie ou d'Amérique centrale pourrait représenter un certain intérêt scientifique. En dépassement du critère purement géographique, il serait d'observer et d'analyser au sein des démocraties en voie de transition comment le statut des parlementaires s'est développé et de quelle manière il continue d'évoluer. Il est possible de citer par exemple des pays tels que l'Argentine, le Maroc, ou encore la Turquie. De plus, une analyse au travers du prisme de la culture politique des différents pays pourrait être entreprise. En effet, s'interroger sur le développement du statut au sein des pays communistes ou ex-communistes, des démocraties populaires ou encore des régimes libéraux.

499. Cette étude portant sur le statut des parlementaires a traité en filigrane un thème d'actualité se développant actuellement, celui de la mutation de la représentation. Cette mutation est notamment liée à la crise de confiance, à une demande d'une meilleure représentativité de la part des citoyens, une professionnalisation accrue des mandats et fonctions politiques, ou encore à une volonté citoyenne d'intervenir de manière plus directe dans l'élaboration des normes. Ce travail de recherche a également permis de mettre en évidence un paradoxe important concernant le statut des parlementaires, se trouvant pris en étau entre deux volontés pouvant sembler contraires. Tout d'abord, dans un contexte de crise de confiance, le statut, et plus particulièrement certains de ses éléments, sont remis en cause par le corps électoral. En effet, certaines dispositions liées à l'exercice du mandat telles que l'indemnité parlementaire ou encore les immunités parlementaires sont contestées par une partie des citoyens. Toutefois, des notions telles que la morale politique et la déontologie des élus ont émergé au sein de ce contexte trouble. Ainsi, le corps électoral semble réclamer davantage de dispositions statutaires au sein de ces domaines. Le statut des parlementaires évolue donc actuellement au sein de ce paradoxe possédant deux pôles opposés : plus de statut

et moins de statut. Un phénomène paradoxal apparaît également lorsque la professionnalisation du mandat parlementaire est analysée. En effet, il a été démontré dans la thèse que le mandat connaissait une évolution importante vers davantage de professionnalisation. Ainsi, cette professionnalisation entraîne un accroissement des dispositions statutaires au sein de certains domaines permettant de contribuer à remplir les objectifs de cette évolution. La professionnalisation entraîne donc plus de statut. Toutefois, le statut renforce lui aussi la professionnalisation. Plus les règles statutaires sont nombreuses et contraignantes plus le parlementaire devra acquérir des savoirs et techniques afin de les maîtriser, et de les utiliser de manière optimale afin d'exercer de manière efficace les missions rattachées au mandat. Malgré la présence de ces évolutions contemporaines, il est important de rappeler que le statut des parlementaires est résolument ancré dans l'existence et l'histoire des parlements. En effet, dès la création des parlements, des dispositions statutaires existaient afin de permettre aux parlementaires de pouvoir exercer de manière optimale leur mandat. Les immunités parlementaires représentent un exemple parfait de ces dispositions statutaires initiales.

Au regard des évolutions rapides concernant la vie démocratie (il est possible de citer par exemple les nouveaux scandales de corruption au PE), ces éléments contemporains ainsi que les éléments traditionnels statutaires connaîtront des évolutions et des remises en cause qui pourront faire l'objet d'une analyse au sein de travaux de recherche futurs.

500. *In fine*, des perspectives de valorisation du travail de recherche pourraient être émises. Au sein de ce travail, il a été mentionné que le statut des parlementaires devait être davantage diffusé et que cette diffusion aurait deux bénéfices : tout d'abord, une meilleure connaissance et compréhension du statut par le corps électoral pourrait atténuer la crise de confiance, et de plus, une meilleure connaissance et compréhension par les acteurs publics et notamment les parlementaires permettrait un meilleur des différentes missions. Ainsi, deux idées pourraient être émises. Dans un premier temps, un travail de vulgarisation des dispositions pourrait être entrepris envers le corps électoral au travers de publications ou d'ouvrages synthétisant les droits et obligations que doivent respecter les parlementaires. Dans un second temps, un travail de recommandations et de valorisation du statut des parlementaires pourrait être

entrepris avec les différentes chambres parlementaires. Ce travail permettrait de réfléchir avec les acteurs concernés à une meilleure diffusion et publicité du statut (envers les citoyens et les parlementaires eux-mêmes), et de concevoir des perspectives d'amélioration de certaines dispositions (notamment déontologiques par exemple) afin que le statut puisse évoluer en fonction des changements de contextes.

BIBLIOGRAPHIE

1) MONOGRAPHIES

-A-

ABÉLÈS, Marc. *La vie quotidienne au Parlement européen*. Paris : Hachette, 1992

ABELES, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris : Ed. Odile Jacob, 2000.

ALLAND, Denis, RIALS, Stéphane. *Dictionnaire de la culture juridique*. Paris : PUF, 2003.

ALEDO, Louis-Antoine. *Le droit international public*. Paris : Dalloz, 2021.

ANDRIANTSIMBAZOVINA, Joël. *Droits fondamentaux et intégration européenne : bilan et perspectives de l'Union européenne*. Le Kremlin-Bicêtre : Mare&Martin, 2021.

AMELLER, Michel, DE BLONAY, André, CODDACCI-PISANELLI, Giuseppe. *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*. 2e éd. Paris : Presses universitaires de France, 1966.

ARNAUD, André-Jean, CERCLE DE SOCIOLOGIE ET NOMOLOGIE JURIDIQUES, RESEAU EUROPEEN DROIT ET SOCIETE. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. 4e éd. Paris : LGDJ, 1993.

ASSEMBLEE NATIONALE (Paris). *Les commissions à l'Assemblée nationale*. Paris : Economica, 1990.

AUBERT, Jean-François. *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. Berne : Ed. Francke, 1974.

AUBERT, Jean-François. *L'Assemblée fédérale suisse : 1848-1998*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 1998.

AUBERT, Jean-François, MAHON, Pascal. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich : Schulthess, 2003.

AUER, Andreas, MALINVERNI, Giorgio, HOTTELIER, Michel. *Droit constitutionnel suisse*. Berne : Staempfli, 2000.

AVRIL, Pierre, GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *Droit parlementaire*. 5e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ Lextenso, 2014.

AVRIL Pierre, LE DIVELLEC, Armel, *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*. Paris : Éd. Panthéon-Assas, 2010.

-B-

BACH, Laurent. *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*. Paris : Éd. Rue d'Ulm, 2012.

BARON, Franck, ARKWRIGHT, Edward, DELAMARRE, Manuel, et al. *Les institutions de la France*. 4e éd. Paris : la Documentation française, 2013.

BARTHÉLEMY, Joseph, DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris : Ed. Panthéon-Assas, 2004.

BERGEL, Jean-Louis. *Théorie générale du droit*. 5e éd. Paris : Dalloz, 2012.

BERTHOD, Michèle, HOCHEDÉZ, Daniel, BEDIÉ, Laure. *Le statut du député*. Paris : Assemblée nationale, 1997.

BLACHER, Philippe. *Le Parlement en France*. Paris : LGDJ Lextenso Ed., 2012.

BLACHER, Philippe. *Déontologie et droit public*. Paris : LGDJ, 2014.

BLACHER, Philippe, GICQUEL, Jean-Eric, NADAL, Jean-Louis. *Les grands textes de la déontologie de la vie publique*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2017.

BLANQUET, Marc. *Droit général de l'Union européenne*. 11e éd. Paris : Dalloz, 2018.

BOELAERT, Julien, MICHON, Sébastien, OLLION, Etienne. *Métier député : enquête sur la professionnalisation de la politique en France*. Paris : Raisons d’agir éditions, 2017.

BOUTAYEB, Chahira. *Droit institutionnel de l'Union européenne: institutions, ordre juridique, contentieux*. 4e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ-Lextenso ed., 2016.

BRIDEL, Marcel. *Précis de droit constitutionnel et public suisse*. Lausanne : Payot, 1959.

BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat : la politique de milice entre mythe et modernité*. Genève : Ed. Stalkine, 2015.

BUGE, Eric. *Droit de la vie politique*. Paris : Presses universitaires de France, 2018.

BURBAN, Jean-Louis. *Le Parlement européen*. 5e éd. Paris : Presses universitaires de France, 1991.

BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel comparé: les institutions politiques des démocraties contemporaines : doctorat 1953-1954*. Paris : Cours de droit, 1953-1954.

BURDEAU, Georges, DENQUIN, Jean-Marie. *Ecrits de Droit constitutionnel et de Science politique*. Paris : Ed. Panthéon-Assas, 2011.

-C-

CAMBY, Jean-Pierre. *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*. 7e éd. Paris : Dalloz, 2017.

CAMBY, Jean-Pierre, SERVENT, Pierre. *Le travail parlementaire sous la Vème République*. 3e éd. Paris : Montchrestien, 1997.

CASSEN, Bernard, MICHEL, Hélène, WEBER, Louis. *Le Parlement européen pour faire quoi ?*. Bellecombes-en-Bauges : Ed. du Croquant, 2014.

CASSIA, Paul, CLAY, Thomas, ROBIN-OLIVIER, Sophia. *Conflits d'intérêts: les liaisons dangereuses de la République*. Paris : O. Jacob, 2014.

CHAMPS, Emmanuel de. *La déontologie politique ou la pensée constitutionnelle de Jeremy Bentham*. Genève : Droz, 2008.

CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel*. 32e éd. Paris : Sirey, 2015.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *Les grandes oeuvres politiques de Machiavel à nos jours*. Paris : Armand Colin, 1970.

COLIN, Frédéric. *Droit de la fonction publique: notion de fonction publique, carrière du fonctionnaire, droits et obligations du fonctionnaire*. 5e éd. Issy-les-Moulineaux : Galino, 2018.

CONNIL, Damien. *Les groupes parlementaires en France*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2016.

CORNU, Gérard (dir.), CORNU, Marie (dir.), GORE, Marie (dir.), et al. *Vocabulaire juridique*. 10e éd. Paris : Presses universitaires de France, 2014.

COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*. Paris : Sciences Po, Les Presses, 2007.

COSTA, Olivier, SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement européen*. 2e éd. Paris : La documentation française, 2011.

-D-

DAVANSANT, Frédéric (dir.), BAYROU-LOUIS, Agnès (dir.), THUMEREL, Isabelle (dir.) et al. *Discipline et indiscipline parlementaire*. Bayonne : Lextenso Ed., 2020

DEBBASCH, Roland. *Droit constitutionnel*. 11e éd. Paris : Lexisnex, 2017.

DELOYE, Yves, BELLEC, Dominique. *Dictionnaire des élections européennes*. Paris : Economica, 2005.

DELPEREE, Francis. *Le Parlement européen pour quoi faire ?*. Bruxelles : Ed. Labor, 1984.

DEMUNCK, Claire, ROYER, Erwan. *Transparence des élus et des personnels dans la vie publique*. Paris : Dalloz, 2018.

DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexis, 2019.

DESRAMEAUX, Gérard-David. *Droit électoral*. Levallois-Perret : Studyrama, 2013.

DESRAMEAUX, Alexandre, DESRAMEAUX, Gerard-David. *Introduction à la science politique*. Levallois-Perret : Studyrama, 2015.

DUBOUT, Edouard, NABLI, Beligh. *Droit français de l'intégration européenne*. Paris : LGDJ-Lextenso, 2015.

DUHAMEL, Olivier, TUSSEAU, Guillaume. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 4e éd. Paris : Editions du Seuil, 2016.

DURVIAUX, Ann Lawrence (dir.), PILORGE-VRANCKEN, Joëlle, GERVASONI, Stéphane. *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant, 2017.

DUVERGER, Maurice. *L'Europe dans tous ses Etats*. Paris : PUF, 1995.

-F-

FAVOREU, Louis. *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*. Paris : Economica, 1988.

FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *Droit constitutionnel*. 13e éd. Paris : Dalloz, 2010.

FAVOREU, Louis, GAÏA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard et al. *Droit constitutionnel*. 24e éd. Paris : Dalloz, 2021.

FOILLARD, Philippe. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 23e éd. Bruxelles : Bruylant, 2017.

FOREY, Elsa, GRANERO, Aurore, MEYER, Alix. *Financement et moralisation de la vie politique*. Bayonne : Institut Universitaire Varenne, 2018.

-G-

GAXIE, Daniel. *La démocratie représentative*. 4e éd. Paris : Montchrestien, 2003.

GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 33e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2019.

GONIN, Luc. *Droit constitutionnel suisse : fondements, institutions et défis*. Genève : Schutless Editions romandes, 2015.

GUCHET, Yves. *Droit parlementaire*. Paris : Economica, 1996.

GUILLENCHMIDT, Michel de. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3e éd. Paris : Economica, 2010.

GUINCHARD Serge (dir.), DEBARD, Thierry (dir.), ALBERT, Jean-Luc, et al. *Lexique des termes juridiques*. 29e éd. Paris : Dalloz, 2017.

GUISELIN, Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*. Paris : Ellipses, 2004.

-H-

HAMON, Francis, TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 39e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2018.

HIRSCH, Martin. *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*. Paris : Pluriel, 2011.

-J-

JACQUE, Jean-Paul, BIEBER, Roland, CONSTANTINESCO, Vlad et al. *Le Parlement européen*. Paris : Economica, 1984.

JAN, Pascal. *Le Parlement de la Ve République*. Paris : Ellipses, 1999.

-K-

KRIESI, Hanspeter. *Le système politique suisse*. Paris : Economica, 1995.

-L-

LACHAUME, Jean-François, VIROT-LANDAIS, Aurélie. *La fonction publique*. 4e éd. Paris : Dalloz, 2017.

LAFERRIERE, Julien, *Manuel de droit constitutionnel*. 2e éd. Paris : Domat-Montchrestien, 1947.

LAPORTE, Jean, TULARD, Marie-José. *Le droit parlementaire*. Paris : Presses universitaires de France, 1986.

LAUNDY, Philip, LONGUET, Claire-Emmanuelle, CORNILLON, Pierre, et al. *Les parlements dans le monde contemporain : mode d'élection, fonctionnement, structure*. Lausanne : Ed. Payot, 1989.

LEQUESNE, Christian, SUREL, Yves. *L'intégration européenne : Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*. Paris : Presses de Sciences Po, 2004.

LESCOT, Christophe. *Organisation européenne : Union européenne, Conseil de l'Europe et autres organisations*. 20e éd. Bruxelles : Bruylant, 2018.

LE SAOULT, Rémy (dir.). *La rémunération du travail politique en Europe*. Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault, 2019.

LLORENS-FRAYSSE, Françoise (dir.), HOURQUEBIE, Fabrice (dir.), UNIVERSITE TOULOUSE I (Toulouse). *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone : actes du colloque organisé les 1er et 2 octobre 2010 à l'Assemblée nationale et au Sénat*. Paris : Montchrestien-Lextenso Ed., 2011.

LOMBARD, Martine, DUMONT, Gilles, SIRINELLI, Jean. *Droit administratif*. 14e éd. Paris : Dalloz, 2021.

LOUIS, Jean-Victor, WAELBROECK, Denis. *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnel*. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 1989.

-M-

MAHON, Pascal. *Droit constitutionnel : Volume I, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure*. 3e éd. Bâle-Neuchâtel : Helbing Lichtenhahn, Faculte de droit de l'Universite de Neuchâtel, 2014.

MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. 2e éd. Paris : Flammarion, 2012.

MARTUCCI, Francesco. *Droit de l'Union européenne*. 3e éd. Paris : Dalloz, 2021.

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, PACTET, Pierre. *Droit constitutionnel*. 37e éd. Paris : Sirey, 2018.

MENY, Yves, INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN. *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen : 1958-2008*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009.

MORET-BAILLY, Joël. *Les conflits d'intérêts : définir, gérer, sanctionner*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2014.

MORET-BAILLY, Joël, TRUCHET, Didier. *Droit des déontologies*. Paris : Presses universitaires de France, 2016.

-N-

NABLI, Beligh. *La République du soupçon : la vie politique au risque de la transparence*. Paris : Les ed. du Cerf, 2018.

NAY, Olivier. *Lexique de science politique*. 4e éd. Paris : Dalloz, 2017.

NKULU KABAMBA, Olivier. *La démocratie surveillée par la morale : observations philosophiques*. Louvain-la-neuve : Académia-L'Harmattan, 2018.

-P-

PATJIN, Schelto, COLOMBO, Emilio, PARLEMENT EUROPEEN (Strasbourg). *Elections du Parlement européen au suffrage universel direct : rapport, résolutions et débat du parlement européen*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1977.

PHELIPPEAU, Eric. *L'argent de la politique*. Paris : Presses de SciencesPo, 2018.

PORTELLI, Hugues, EHRHARD, Thomas. *Droit constitutionnel*. 14e éd. Paris : Dalloz, 2021.

PRELOT, Marcel. *Précis de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 1948.

-R-

RAMBAUD Patrick, CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie. *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*. 13e éd. Paris : Dalloz, 2020.

RAMBAUD, Romain. *Droit des élections et des référendums politiques*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ-Lextenso, 2019.

ROMAN, Bernard. *La fin du cumul des mandats*. Paris : B. Leprince, 2000.

ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement*. Paris : Editions du Seuil, 2015.

ROUBAN, Jean-Luc. *La démocratie représentative est-elle en crise ?*. Paris : La documentation française, 2018.

ROUBAN, Jean-Luc. *La matière noire de la démocratie*. Paris : SciencesPo, les presses, 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou Principes du droit politique et autres écrits autour du Contrat social*. Paris : Les classiques de la philosophie, 2011.

ROZENBERG, Olivier (dir.), THIERS, Eric (dir.). *Traité d'études parlementaires*. Bruxelles : Bruylant, 2018.

-S-

SAURON, Jean-Luc, BARRAU, Alain. *Le Parlement européen : tout savoir en trente questions*. Paris : Gualino-Lextenso Ed., 2009.

-T-

TAILLEFAIT, Anthony. *Droit de la fonction publique: État, collectivités locales, hôpitaux, statuts autonomes*. 8e éd. Paris : Dalloz, 2018.

TARDIEU, André. *La profession parlementaire*. Paris : Flammarion, 1937

THOMAS-TUAL, Béatrice. *Droit de la fonction publique*. Bruxelles : Larcier, 2015.

THURER, Daniel, AUBERT, Jean-François, MULLER, Jorg-Paul, et al. *Verfassungsrecht der Schweiz [droit constitutionnel suisse]*. Zürich : Schultess, 2001.

THÜRER, Daniel, MARRO, Pierre-Yves. *Intégration européenne : Idées et alternatives*. Paris : Ed. Pedone, 2015.

TOUVET, Laurent, DOUBLET, Yves-Marie. *Droit des élections*. 2e éd. Paris : Economica, 2014.

TUSSEAU, Guillaume (dir). *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*. Paris : LGDJ Lextenso, 2019.

-U-

UNIVERSITE DE MONTREAL CENTRE D'ETUDES ET DE DOCUMENTATION EUROPEENNE. *Pour l'étude de l'intégration européenne*. Montréal : C.E.D.E., 1977.

-V-

VERPEAUX, Michel. *Institutions et vie politique sous la Vème République*. 4e éd. Paris : La documentation française, 2012.

VERPEAUX, Michel. *Droit constitutionnel français*. 2e éd. Paris : Presses universitaires de France, 2015.

VILLIERS, Michel de, LE DIVELLEC, Armel. *Dictionnaire du droit constitutionnel*. 12e éd. Paris : Dalloz, 2020.

-W-

WEBER, Max, COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. *Le savant et le politique : La profession et la vocation de savant : La profession et la vocation de politique*. Paris : La découverte, 2003.

2) CONTRIBUTIONS DANS DES MONOGRAPHIES

-A-

ABEL, François. Essai d'évaluation quantitative de la probité parlementaire : une proposition. In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Déontologie et transparence parlementaire : bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.195-204.

ABEL, François, PHELIPPEAU, Eric. Chapitre I : Les politiques et réglementations sur le financement et la probité politiques In ABEL, François, PHELIPPEAU, Eric. *Le financement de la vie politique : réglementations, pratiques et effets politiques*. Paris : Armand Collin, 2015.

-B-

BARTOLONE, Claude. Ouverture In BERTRAND, Mathieu, VERPEAUX, Michel. *Transparence et vie publique*. Paris : Dalloz, 2015. p.1-4.

BENETTI, Julie, ROBLOT-TROIZIER, Agnès. De la commission « Jospin » à la loi « transparence » In BERTRAND, Mathieu, VERPEAUX, Michel. *Transparence et vie publique*. Paris : Dalloz, 2015. p.33-43.

BERNARD, Frédéric, HOTTELIER, Michel. Suisse In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexus, 2019. p.243-258.

BERGEL, Jean-Louis. Du concept de déontologie à sa consécration juridique In BERGEL, Jean (dir). *Droit et déontologies professionnelles*. Aix-en-Provence : Librairie de l'Université, 1997. p.9-24.

BLACHER, Philippe, DOMINJON, Jeanne. France In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexus, 2019. p.139-157.

BLACHER, Philippe, KERLEO, Jean-François. Les politiques saisis par la déontologie. In BLACHER, Philippe. GICQUEL, Jean. *Déontologie et droit public*. Issy-les-Moulineaux : LGDJ Lextenso Ed., 2014. p.15-38.

BOURCIER, Benjamin. Trois enjeux de la déontologie publique chez Jeremy Bentham (1748-1832) In TUSSEAU, Guillaume (dir). *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*. Paris : LGDJ Lextenso, 2019. p.79-101.

BUGE, Eric. Le développement progressif d'une culture déontologique au Parlement In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir). *Déontologie et transparence parlementaire : bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.109-125.

BUTIKOFER, Sarah. La fiction d'un Parlement de milice In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat : la politique de milice entre mythe et modernité*. Genève : Ed. Stalkine, 2015. p.31-52.

-C-

CACQUERAY, Sophie de. Les sources du droit parlementaires in GHEVONTIAN, Richard dir, CHARASSE, Michel, GROUPE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE (Aix-en-Provence). *Eugène Pierre, précurseur du droit parlementaire contemporain*. Bruxelles : Bruyant Edition, 2019. p.123-151.

CAILLE, Pierre-Olivier. Les incompatibilités de mandat et de fonction et le droit électoral In DEMAYE-SIMONI, Patricia. *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions: regards sur les lois ordinaire et organique du 14 février 2014*. Arras : Artois Presses Université, 2016. p.49-58.

CONNIL, Damien. Le périmètre : rapport de synthèse In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexus, 2020. p.5-13.

COSTA, Olivier. La transparence au Parlement européen In KERLEO, Jean-François, LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire : bilan et perspective*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.205-219.

COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric. Le mandat parlementaire comme profession : les manifestations de la professionnalisation locale des députés In TOULEMONDE, Gilles (dir.), CARTIER, Emmanuel (dir.), LECATELIER, Alexis (dir.), et al. *Le Parlement et le temps : approche comparée*. Bayonne : Institut universitaire Varenne, 2017. p.145-166.

-D-

DAMAMME, Dominique. Professionnel de la politique, un métier peu avouable In OFFERLÉ, Michel. *La profession politique, XIXème - XXème siècle*. Paris : Belin, 1999. p.37 et s.

DEROSIER, Jean Philippe. La déontologie politique favorise la confiance indispensable à la démocratie In DEROSIER, Jean Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexus, 2020. p.277-279.

DEROSIER, Jean-Philippe. Les sources In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexus, 2020. p.15-26.

DUPUY, Pierre-Marie, KERBRAT, Yann. *Droit international public*. Paris : Dalloz, 2020.

-F-

FLÜCKIGER, Alexandre. La démocratie directe : un facteur de qualité de la loi en Suisse? In ALBERTINI, Pierre. *La qualité de la loi - Expériences française et européenne*. Paris : Mare & Martin, 2016. p.81-107.

FOREY, Elsa. Propos introductifs. In DROIN, Nathalie (dir.), FOREY, Elsa (dir.), CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE. *La transparence en politique*. Paris : LGDJ, 2013. p.7-14.

FOUCRAUT, Elsa. Quelles propositions pour renforcer la déontologie parlementaire ? In Kerleo, Jean-François, LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire : bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.280-288.

-G-

GARRIGUES, Jean. Une brève histoire de la transparence parlementaire, de la Révolution française à nos jours In KERLEO, Jean-François, LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire: bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.15-28.

GIAUQUE, David, L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative. In LADNER, Andreas (dir.), CHAPPELET, Jean-Loup (dir.), EMERY, Yves (dir.), et al. *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013. p.31-46.

GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. Union européenne In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexus, 2019. p.259-276.

GUERIN-BARGUES, Cécile. Quelles propositions pour renforcer la déontologie parlementaire ?. In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir). *Déontologie et transparence parlementaire : bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.269-277.

-J-

JUILLET, Luc, PHELIPPEAU, Eric. La probité des élites politiques en France et au Canada : dénégation, reconnaissance discrète, et cogestion à risque d'un problème public.

in FOREY, Elsa, GRANERO, Aurore, MEYER, Alix. *Financement et moralisation de la vie politique*. Bayonne : Institut Universitaire Varenne, 2018. p.255-270.

-K-

KERLEO, Jean-François. La déontologie, sa nature, sa valeur. In TUSSEAU, Guillaume (dir.). *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*. Paris : LGDJ Lextenso. p.135-167.

-L-

LASSEB, Karim, PILOTTI, Andrea. La rémunération du travail politique en Suisse, entre fonctions accessoires et mandats à plein temps In LE SAOUT, Remy (dir.). *La rémunération du travail politique en Europe*. Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault, 2019. p.355-381.

LE BRAS-CHOPARD, Armelle. Quelle transparence de la vie privée des gouvernants en démocratie ? In DROIN, Nathalie, FOREY, Elsa, CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE. *La transparence en politique*. Paris : LGDJ, 2013. p.215-229.

LECOMTE, Damien. Fonctionnement politique d'un groupe parlementaire In DAVANSANT, Frédéric (dir.), BAYROU-LOUIS, Agnès (dir.), THUMEREL, Isabelle (dir.) et al. *Discipline et indiscipline parlementaire*. Bayonne : Lextenso Ed., 2020. p.105-118.

LE POURHIET, Anne-Marie. Représenter la nation ? In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (dir.), BERTRAND, Mathieu (dir.), ROUSSEAU, Dominique (dir.), et al. *Représentation et représentativité*. Paris : Dalloz, 2008. p.7-17.

-M-

MAGNON, Xavier. Morale et politique : quelle place pour le droit ?. In BERTRAND, Mathieu, VERPEAUX, Michel. *Transparence et vie publique*. Paris : Dalloz, 2015. p.15-31.

MAZZOLENI, Oscar. La milice politique helvétique entre légitimation et politisation. In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Lausanne : Ed. Alphil, 2019. p.215-236.

MEUWLY, Olivier. Le système de milice une lente construction In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *État citoyen et citoyens dans l'État: la politique de milice entre mythe et modernité*. Genève : Ed. Stalkine, 2015. p.137-154.

MULLER, Andreas. Un idéal politique exigeant In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat : la politique de milice entre mythe et modernité*. Genève : Ed. Stalkine, 2015. p.15-28.

MULLER, Andreas. Faiblesses du système de milice et propositions pour le revitaliser In BUCHI, Christophe, BUTIKOFER, Sarah, LADNER, Andreas et al. *Etat citoyen et citoyens dans l'Etat : la politique de milice entre mythe et modernité*. Genève : Ed. Stalkine, 2015. p.95-134.

-N-

NAVARRO, Julien. Le cumul des mandats : une comparaison européenne, In ABEL, François, NAVARRO, Julien. *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*. Bruxelles : Éd. de l'Université de Bruxelles, 2013. p.117-132.

-P-

PIERRE-CAPS, Stéphane. Représenter la société civile ? In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand, MATHIEU, Bertrand, ROUSSEAU, Dominique, et al. *Représentation et représentativité*. Paris : Dalloz, 2008. p.27-36.

PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. Introduction In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Lausanne : Ed. Alphil, 2019. p.7-20.

PILOTTI, Andrea, SCIARINI, Pascal, CAPPELLETTI, Fabio. L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation In PILOTTI, Andrea, MAZZOLENI, Oscar. *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*. Lausanne : Ed. Alphil, 2019. p.53-90.

POCHARD, Marcel. Définition et genèse du statut de la fonction publique In POCHARD, Marcel. *Les 100 mots de la fonction publique*. Paris : Presses universitaires de France, 2011. p.5-13.

PRADEL, Jean. Conflits d'intérêts et matière pénale In PASQUALINI, François (sous la dir.). *Les conflits d'intérêts : fonction et maîtrise*. Paris : Société de législation comparée, 2013. p.305-319.

-Q-

QUIRINY, Bernard, Les groupes parlementaires dans la Constitution de la Ve République In LEMAIRE, Elina (dir.), ANCEAU, Frédéric, CASSARD-VALEMBOIS, Anne-Laure. *Les groupes parlementaires*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. p.201-212.

-S-

SENAC, Charles-Edouard. Les enjeux constitutionnels de la transparence de la vie publique In TUSSEAU, Guillaume (dir.). *La déontologie publique : trajectoire et présence d'une notion ambiguë*. Paris : LGDJ Lextenso, 2019. p.197-228.

-T-

TOULEMONDE, Gilles. Les sanctions applicables aux parlementaires In DAVANSANT, Frédéric, BAYROU-LOUIS, Agnès, THUMEREL, Isabelle. *Discipline et indiscipline parlementaire*. Bayonne : Lextenso Ed., 2020. p.69-82.

TURK, Pauline. L'application In DEROSIER, Jean-Philippe, FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES, CENTRE DE RECHERCHE DROITS ET PERSPECTIVES DU DROIT. *La déontologie politique*. Paris : Lexisnexis, 2019. p.27-48.

-V-

VIALA, Alexandre. La représentation par les partis politiques. In MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (dir.), BERTRAND, Mathieu (dir.), ROUSSEAU, Dominique (dir.), et al. *Représentation et représentativité*. Paris : Dalloz, 2008. p.53-64.

-W-

WACHSMANN, Patrick. La Convention européenne des droits de l'Homme met-elle une obligation de transparence à la charge des Etats ? In DROIN, Nathalie, FOREY, Elsa, CENTRE DE RECHERCHES JURIDIQUES DE L'UNIVERSITE DE FRANCHE-COMTE. *La transparence en politique*. Paris : LGDJ, 2013. p.167-192.

3) ARTICLES DE PERIODIQUES

BERGOUIGNOUS, Georges. Le statut de parlementaire : De l'application souveraine à la souveraineté du droit. *RDP*, 2002, n°1. p.340-362.

KRUCK, Hans, POSPISILOVA PADOWSKA, Anna. L'émancipation difficile des eurodéputés : l'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen. *Cahiers de droit européen*, 2010, n°34, pp.226-271.

4) THESES

CACQUERAY, Sophie de, FAVOREU, Louis (dir.). *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001.

CLINCHAMPS, Nicolas, GICQUEL, Jean (dir.). *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union*. Paris : LGDJ, 2006.

COSTA, Olivier. *Le Parlement européen : assemblée délibérante*. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 2001.

DAUGERON, Bruno. *La notion d'élection en droit constitutionnel*. Vol. 103. Paris : Dalloz, 2011.

GEYNET-DUSSAUZE, Chloë. *L'obstruction parlementaire sous la Ve République, étude de droit constitutionnel*. Bayonne : Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.

GLORIA, Fernand. *De l'indemnité parlementaire*. Thèse de doctorat : Droit : Caen : Université Caen, Faculté de droit et des sciences politiques : 1901-1902.

FERRON, Guy. *Les commissions parlementaires et le travail législatif des chambres*. Thèse de doctorat : Droit : Paris : Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques : 1899-1900.

GUERIN-BARGUES, Cécile, BEAUD, Olivier (dir.). *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*. Paris : LGDJ Lextenso, 2011.

LAFLANDRE, Michel. *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire de la Vème République*. Paris : LGDJ, 1996.

MASCLET, Jean-Claude, CHARLIER, Robert (dir.). *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Ve République*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979.

NANTOIS, Christophe de, CARCASSONNE, Guy (dir.). *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*. Thèse de doctorat : Paris : LGDJ-Lextenso ed., 2010.

MEYER, André. *De l'indemnité parlementaire*. Thèse de doctorat : Paris : Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques : 1907-1908

SANCHEZ, Samuel, GASPARINI, Eric (dir.). *Les règlements des Assemblées nationales, 1848-1851 : naissance du droit parlementaire moderne*. Paris : Dalloz, 2012.

SECHET, Jean. *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*. Thèse de doctorat : Sciences politiques et économiques : Poitiers : Université de Poitiers, UFR de droit et de sciences sociales : 1909.

SOULIER, Gérard, PELLOUX, Robert (dir.). *L'inviolabilité parlementaire en droit français*. Thèse de doctorat : Droit : Lyon : 1964.

TESSIE-SOLIER, Raoul. *L'indemnité parlementaire en France: historique et régime actuel*. Thèse de doctorat : Droit : Paris : Université de Paris, Faculté de droit et des sciences économiques : 1910.

TURK, Pauline. *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*. Paris : Dalloz, 2005.

5) DOCUMENTS ELECTRONIQUES

a) Ouvrages

BENTHAM, Jérémy. *Déontologie ou science de la morale*. Vol.1. [en ligne]. p.29. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Tome II. Paris : 1922. [consulté le 24/06/2022]. p.203. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

CARRE DE MALBERG, Raymond. *La loi, expression de la volonté générale*. Paris : Economica, 1931. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

COSTA, Olivier, KERROUCHE, Eric, MAGNETTE, Paul. *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*. Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.researchgate.net>.

DUGUIT, Léon. *Manuel de droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat, le droit et l'Etat, les libertés publiques, l'organisation politique de la France*. 4e éd. Paris : Ed. E. De Boccard, 1923. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel, Tome deuxième : La théorie générale de l'Etat*. 3e éd. Paris : E. De Broccard, 1928. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

ESMEIN, Adhémar. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* [en ligne]. 2e éd. Paris : 1899. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

GUILBERT, Louis (dir.), LAGANE, René (dir.), NIOBEY, Georges (dir.). *Grand Larousse de la langue française*. Tome 1. [consulté le 24/06/2022]. p.403. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

GUILBERT, Louis (dir.), LAGANE, René (dir.), NIOBEY, Georges (dir.). *Grand Larousse de la langue française*. Tome 5. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

HAURIOU, Maurice. *Principes de droit public*. 2e éd. Paris : Sirey, 1916. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

HAURIOU, Maurice. *Précis élémentaire de droit constitutionnel*. 2e éd. Paris : 1930. [consulté le 24/06/2022]. p.44. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

LITTRÉ, Emile. *Dictionnaire de la langue française*. Tome 3. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

LITTRÉ, Emile. *Dictionnaire de la langue française*. Tome 4. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

LOCKE, John. *Traité du gouvernement civil* [en ligne]. 1690. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Bibliothèque numérique TV5 monde. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur: <https://bibliothequenumerique.tv5monde.com/livre/365/De-l-esprit-des-lois>.

PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. 2e éd. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. 5e éd. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>.

PILOTTI, Andrea. *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Zurich-Genève : Editions Seismo, 2017. [Consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.seismoverlag.ch/fr/>.

SAURUGGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

VAN DER HULST, Marc, UNION INTERPARLEMENTAIRE (Genève). *Le mandat parlementaire, étude comparative mondiale* [en ligne]. Genève, 2000. Disponible sur : <https://www.ipu.org/fr>.

b) Contributions dans des monographies

BAUDU, Aurélien. Faut-il abolir les privilèges des parlementaires français ? In ROUSSILLON, Henry (dir.). *Les élections présidentielles et législatives de 2007*. Toulouse Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007. pp. 213-236. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/24575/>.

CARON, Matthieu. Quels progrès en matière de statut des collaborateurs parlementaires français ? In KERLEO, Jean-François (dir), LEMAIRE, Elina (dir), RAMBAUD, Romain (dir) et al. *Transparence et déontologie parlementaire : bilan et perspectives*. Bayonne : LGDJ-Lextenso Ed., 2019. pp.159-178.

LE BEGUEC, Gilles. La professionnalisation parlementaire. In ECOLE FRANCAISE DE ROME et aii. *Les familles politiques en Europe occidentale au XIXe siècle*. Actes du colloque international de Rome (1er-3 décembre 1994), organisé par l'École française de Rome, le Dipartimento di politica, istituzioni, storia dell'Università degli studi di Bologna, le Centre d'histoire de l'Europe du XXe siècle (Paris) et l'Universidad Complutense (Madrid) Rome : École Française de Rome, 1997. pp. 381-389. (Publications de l'École française de Rome, 240). [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.persee.fr>.

c) Thèse

JAVARY, Baptiste, DORD, Olivier (dir.). *La déontologie parlementaire* [en ligne]. Droit. Université de Nanterre - Paris X, 2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://theses.hal.science/tel-02505723>.

d) Articles de périodiques

-A-

AFANASEVICH SHEKHOVTCOY, Victor, VLADIMIROVNA POLIVODA, Iana. On the Legal Status of Members of Parliaments of Countries of the Asian-Pacific Region [en ligne]. *Mediterranean Journal of social sciences*. Vol 6 n°53, Septembre 2015, [consulté le 24/06/2022] p.60. Disponible sur : <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/7744/7419>.

ARCHIEN, Annabelle. Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes [en ligne]. *LPA*, 31/07/2014, n°152, [consulté le 24/06/2022], p.61. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

ANZIANI, Alain. La déontologie, condition du renouveau du Parlement [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.146, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.93-105. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-B-

BACHSCHMIDT, Philippe. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire [en ligne]. *RFDC*, 2009, n°78, [consulté le 24/06/2022], p-343-365. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

BARANGER, Denis. La Constitution et le statut des députés : Que faut-il changer ?. *Blog JusPoliticum*, 20/10/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://blog.juspoliticum.com/2017/10/20/la-constitution-et-le-statut-des-deputes-que-faut-il-changer/>.

BARBE, Vanessa. Deuxième Partie : Le financement public du Parlement national [en ligne]. *Revue française de finances publiques*, n°142, [consulté le 24/06/2022], p.183. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

BAUDU, Aurélien. La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un « privilège » parlementaire ? [en ligne]. *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, vol.80, n°4, [consulté le 24/06/2022] p.697-723. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

BAUMONT, Didier. Liberté d'expression et irresponsabilité des députés [en ligne]. *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* n°2/2003, 18/12/2020, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/crdf/7702>.

BEGIN, Luc. La (difficile) rencontre de l'éthique et de la politique: une analyse du cas canadien [en ligne]. *RDP*, 2018, n°2, [consulté le 24/06/2022] p.387. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

BENDJALLAH, Selma. Politisation du Parlement européen et commissions parlementaires [en ligne]. *Politique européenne* 2009, vol.28, n°2, [consulté le 24/06/2022], pp. 103-127. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

BERGOUIGNOUS, Georges. La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées : soft law et droit parlementaire [en ligne]. *Constitutions*, 06/04/2011, [consulté le 24/06/2022], p.188. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

BEVORT, Antoine. Démocratie, le laboratoire suisse [en ligne]. *La Revue du MAUSS semestrielle*, 2011, vol.37, n°1, [consulté le 24/06/2022], p. 447-475. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

BOISVERT, Yves. Crise de confiance et crise de légitimité : de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique [en ligne], *Éthique publique*, vol. 4, n° 1/2002, 15/05/2016, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/2478>.

BUGE, Eric. L'indemnité parlementaire et la séparation des pouvoirs : vers une séparation politique des pouvoirs [en ligne]. *RDP*, 01/05/2020, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.643. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

BUGE, Eric. Exemplarité et démocratie réflexion à partir du cas des institutions athéniennes [en ligne]. *RDFC*, 2021, vol.126, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.3 à 29. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-C-

CARIUS, Manuel. Quel statut juridique pour le cheval ? [en ligne]. *Revue de Droit rural*, 01/08/2014, n° 425, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lexis360.fr>.

CARON, Matthieu, CLERGEAU, Marie-Françoise. Regards croisés sur le financement des collaborateurs parlementaires au sein de l'UE In Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat. *Gestion & Finances publiques*, 09/2018, n°5 [consulté le 24/06/2022], p.101-118. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

CINI, Michelle. Éthique et réforme administrative de la Commission européenne [en ligne]. *Revue française d'administration publique*, 2010, vol.133, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.45-60. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

CLINCHAMPS, Nicolas. Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour... si peu. [en ligne]. *LPA*, 11 juin 2009, n°116, [consulté le 24/06/2022], p.43. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

COHENDET, Marie-Anne. Une crise de la représentation politique ? [en ligne]. *Cités*, 2004, vol.18, n°2, [consulté le 24/06/2022] p.41-61. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

COOSEMANS, Thierry. Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne [en ligne]. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, vol.1680-1681, n°15, [consulté le 24/06/2022], p.1-71. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-D-

DAUGERON, Bruno. Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel : la « vérification des pouvoirs », histoire et théorie [en ligne]. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 10/2013, n°41, [consulté le 24/06/2022], p.17. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

DEMAZIERE, Didier. La professionnalisation une notion polysémique : le cas des élus français [en ligne]. *Dalloz droit social*, 2016, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.116. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

DEMAZIERE, Didier, LE SAOULT, Rémy. La rémunération des élus : l'inégal accès à la profession politique [en ligne]. *Terrains&Travaux*, 2019, vol. 35, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.91-112. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

DEMAZIERE, Didier, LE SAOULT, Rémy. Vivre de la politique : rémunération des élus et indemnisation des mandats [en ligne]. *Revue française de science politique*, 2021, vol. 71, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.7-28. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

DOGAN, Mattei. Les filières de la carrière politique en France [en ligne]. *Revue française de sociologie*, 1967, vol. 8, n°4, [consulté le 24/06/2022], p. 468-492. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1967_num_8_4_3227.

-E-

EHRHARD, Thomas. Le découpage électoral des circonscriptions législatives : le parlement hors jeu ? [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.146, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.117-132. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-F-

FANIEL, Jean. La rémunération des parlementaires et des ministres [en ligne]. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009, vol. 2014-2015, n°9, [consulté le 24/06/2022], p.5-56. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-G-

GAXIE, Daniel. Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique [en ligne] *Mouvements*, 2001, vol.18, n°5, [consulté le 24/06/2022], p.21-27. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

GIBEL, Claude. L'évolution des moyens de travail des parlementaires [en ligne]. *Revue française de science politique*, 31^e année, n°1, 1981. pp. 211-226. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1981_num_31_1_393949.

GICQUEL, Jean-Eric. La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires [en ligne]. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2018, vol.59, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.5-21. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

GOUTAL, Yvon. La peine complémentaire d'inéligibilité issue de la loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique [en ligne]. *AJ Collectivités territoriales*, 2017, [consulté le 24/06/2022], p.606. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

GRARD, Loïc. La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne [en ligne]. *Communication et organisation*, n°17/2000, 27/03/2012, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/lama.univ-amu.fr/communicationorganisation/2351>.

GUERIN-BARGUES, Cécile. Immunités et statut des députés : vers une suppression de l'inviolabilité ? *Blog JusPoliticum*, 22/11/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://blog.juspoliticum.com/2017/11/22/immunités-et-statut-des-deputés-vers-une-suppression-de-linviolabilité-par-cecile-guerin-bargues/>.

GUERIN-BARGUES, Cécile. Les nouveaux rapports entre pouvoirs à l'aune des affaires Fillon et Benalla : vers une multiplication des contrôles ? [en ligne]. *Les cahiers du Conseil constitutionnel, Titre VII : La séparation des pouvoirs*, 2019, n°3, [consulté le 24/06/2022] p.24-33. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

GUERRINI, Marc. Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires. *RFDA*, 2016, [consulté le 24/06/2022], p.345. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

-H-

HAQUET, Arnaud. Les conditions de création d'un statut de l'élu local [en ligne]. *La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 23/12/2013, n°52, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lexis360.fr>.

HAQUET, Arnaud. Le statut de l'élu local en filigrane. *AJDA*, 2015, [consulté le 24/06/2022]. p.1210. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

HAQUET Arnaud. La reconnaissance et le renforcement des droits des élus [en ligne]. *AJDA*, 2020, [consulté le 24/06/2022], p.569. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

-K-

KERLEO, Jean-François. Archéologie des rapports entre le droit et la déontologie en France [en ligne]. *Revue d'études benthamiennes*, n°13/2014, 01/09/2015, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/etudes-benthamiennes/774>.

KERLEO, Jean-François. La contribution du chercheur en droit à la réflexion sur la transparence [en ligne]. *Les Annales de droit*, 2017, n°11, [consulté le 24/06/2022], p.107-129. Disponible sur : <https://journals.openedition.org>.

KERLEO, Jean-François. La transparence de la vie publique en droit [en ligne]. *Sens-Dessous*, 2017, vol.20, n°2, [consulté le 24/06/2022], p. 15-27. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

KERLEO, Jean-François. Controverses sur l'exigence d'exemplarité politique [en ligne]. *Constitutions*, 31 janvier 2019. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

KERLEO, Jean-François. Comprendre l'Etat sous le regard de la transparence [en ligne]. *Droit et société*, 2019, vol.102, n°2, [consulté le 24/06/2022], p.379-396. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

KERLEO, Jean-François. Le contrôle des frais de mandat par les organes déontologiques des assemblées parlementaires [en ligne]. *Constitutions*, 2019, [consulté le 24/06/2022], p.119. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

KERLEO, Jean-François. La constitutionnalisation d'un principe de transparence de la vie publique [en ligne]. *AJDA*, 2020, [consulté le 24/06/2022], p.1137. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

KERROUCHE, Éric, GUERIN-LAVIGNOTTE, Élodie. Vers un statut professionnel des élus municipaux en Europe? [en ligne]. *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, Le Seuil, La commune en France et en Europe, 2000, [consulté le 24/06/2022], pp.103-115. Disponible sur : <https://shs.hal.science/halshs-03509676/document>.

KROLIK, Christophe. Le renouveau des commissions parlementaire permanentes ? [en ligne]. *RFDC*, 2014, vol.98, n°2, [Consulté le 24/06/2022], p.345-368. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-L-

LEBEN, Charles. A propos de la nature juridique des Communautés européennes [en ligne]. *Droits*, 1991, n°14, [consulté le 24/06/2022], p.61. Disponible sur : <https://www.proquest.com>.

LE LIDEC, Patrick. Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique [en ligne]. *Sociologie du travail*, Vol. 50, n° 2, Avril-Juin 2008, 11/06/2008, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/sdt/18920>.

LENOIR, Noëlle. Déontologues en Europe [en ligne]. *Revue de l'Union européenne*, 2014, [consulté le 24/06/2022], p.4. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

-M-

MACH, André, PILOTTI, Andrea. Professionnalisation et changements de profils des parlementaires suisses au cours de la période récente (1980-2000) [en ligne]. *Travaux de science politique (Université de Lausanne)*, 2008, n°37, [consulté le 24/06/2022]. p.11. Disponible sur : <https://www.researchgate.net>.

MAIA, Jean. Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations [en ligne]. *Titre VII, La vie du Conseil constitutionnel*, 04/2020, n°4, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continue-et-innovations>.

MAZEAUD, Vincent. La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée [en ligne]. *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, vol.48, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.7. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

MAZZOLENI, Oscar. Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse [en ligne]. *Politix*, 2006, vol.75, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.163-184. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

MEKKI, Mustapha. Les conflits d'intérêts : prévenir et guérir [en ligne]. *La Semaine Juridique Edition Générale*, 13/06/2011, n° 24, [consulté le 24/06/2022], p.669. Disponible sur : <https://www.lexis360.fr>.

MEKKI, Mustapha. La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? [en ligne]. Pouvoirs, 2013, vol.147, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.17-32. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

MELNIVOK, Victor Yu, SEREGIN, Andrei, CHERKASOVA, Marina, Comparative Legal Analysis of the Legal Status of Deputies of Belgium and France with Parliamentarians of the Russian Federation [en ligne]., Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales, ISSN 1012-1587, N°. Extra 27, 2020 , [consulté le 24/06/2022] p.2164. Disponible sur : <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7667471>.

MICHEL, Hélène. La transparence dans l'Union européenne : réalisation de la bonne gouvernance et redéfinition de la démocratie [en ligne]. *Revue française d'administration publique*, 2018, vol.165, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.109-126, p.122. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

MICHON, Sébastien, OLLION, Étienne. Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives [en ligne]. *Sociologie du travail*, Janvier-Mars 2018, vol. 60, n°1, [consulté le 24/06/2022], §5.2. Disponible sur : <https://journals.openedition.org>.

MOREAU, Pierre-Yves. Contrer le contrat. Léon Duguit et Maurice Hauriou inventeurs du statut des fonctionnaires [en ligne]. *RDP*, 01/07/2016, n°4, [consulté le 24/06/2022] p.1063. Disponible sur : <https://www.labase-lextenso.fr>.

-N-

NEMTOI, Gabriela, NESTERIUC, Oana. The status of the member of Parliament in relationship with the legal and ethical norms [en ligne]. *European Journal of Law and Public Administration*, 11/12/2019, vol.6, [consulté le 24/06/2022], p.245-253. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/337900486_The_Status_of_the_Members_of_Parliament_in_Relationship_With_the_Legal_And_Ethical_Norms.

-P-

PILOTTI, Andrea. L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel. *Zeitschrift für Geschichte*, 2018, vol.25, [consulté le 24/06/2022], p.114-128. Disponible sur : https://serval.unil.ch/fr/notice/serval:BIB_F498408990BD.

PINAULT, Michel, Conflits d'intérêts : glaive ou boomerang ? [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.147, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.33-44. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

PINGEL, Isabelle. Répertoire de droit européen [en ligne]. *Dalloz*, 2020. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

PITKIN, Hanna, HAYAT, Samuel. La représentation politique [en ligne]. *Raisons politiques: études de pensée politique*, 2013, vol.50, n°2, [consulté le 24/06/2022] p.35-51. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

PRAT, Michel-Pierre, JANVIER, Cyril. Les conflits d'intérêts chez les élus [en ligne]. *Pouvoirs*, 2013, vol.147, n°4, [consulté le 24/06/2022], p.53-64. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-R-

RAMBAUD, Romain, BONNIVARD, Julien. Histoire du droit des indemnités des élus : pour une analyse en termes de régimes politiques : vers une fonction publique républicaine sui generis de la représentation politique [en ligne]. *14e Congrès de l'AFSP*, Association française de science politique (ASFP), Jul 2017, Montpellier, France.[consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <[hal-02321267](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02321267)>.

REIGNER, Dorothée. L'organisation interne des groupes parlementaires [en ligne], *RFDC*, 2013, vol.94, n°2, [consulté le 24/06/2022] pp.415-436. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

RENAUDIE, Olivier. L'injusticiabilité d'une sanction parlementaire à l'épreuve des droits fondamentaux [en ligne]. *Recueil Dalloz*, 2011, [consulté le 24/06/2022], p.1540. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

REVAULT D'ALLONNES, Myriam. Les paradoxes de la représentation politique [en ligne]. *Etudes*, 2013, Tome 419, n°12, [consulté le 24/06/2022], p.629-638. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

ROBERT, Cécile. La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes [en ligne]. *Politique européenne*, 2018, n°61, p.8-43. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

ROBLOT-TROIZIER, Agnès. La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat *versus* les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires [en ligne]. *Les cahiers du Conseil constitutionnel, Titre VII : La séparation des pouvoirs*, 2019, n°3, [consulté le 24/06/2022], p.17-23. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

ROSA, Audrey, DELLI, Karima. Regards croisés sur le financement du statut matériel des représentants du Parlement européen In Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat. *Gestion & Finances publiques*, 09/2018, n°5 [consulté le 24/06/2022], p.83-100. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

ROTHLEY, Willi. Vers un statut unique des députés européens [en ligne]. *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1999, [consulté le 24/06/2022] p.559. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

-S-

SAINT-MARTIN, Denis. La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté [en ligne]. *Cahiers internationaux de sociologie*. 2009, vol.126, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.21-37. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

SAINT SERNIN, Jean de, L'autonomie réglementaire sous la Ve République [en ligne]. *RFDC*, 2018, vol.113, n°1, [consulté le 24/06/2022], p.125-149. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

SAUVE, Jean-Marc. Conflits d'intérêts et déontologie dans le secteur public [en ligne]. *AJDA*, 2012, [consulté le 24/06/2022], p.861. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

SCHOETTL, Jean-Eric. De la compétence contestable du parquet national financier (en particulier) et de l'autorité judiciaire (en général) pour connaître de l'affaire dite des collaborateurs parlementaires de François Fillon [en ligne]. *LPA*, 14/02/2017, n°032, [consulté le 24/06/2022], p. 4. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

SCIARINI, Pascal, TRECHSEL, Alexandre. Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires ? [en ligne]. *Swiss Political Science Review*, 1996, vol.2, [consulté le 24/06/2022], p.1-35. Disponible sur : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.1996.tb00180.x>.

SOLBREUX, Marie, VERDUSSEN, Marc. Le statut pénal des parlementaires [en ligne]. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019, vol. 2436-2437, n°31, [consulté le 24/06/2022], p.5 à 110, p.9. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-T-

TOULEMONDE, Gilles, BERGOUGNOUS, Georges. Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE In Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat. *Gestion & Finances publiques*, 09/2018, n°5 [consulté le 24/06/2022], p.83-100. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

TURK, Pauline. Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants ?. *Les petites affiches*, 31/07/2014, n°152, [consulté le 24/06/2022], p.32. Disponible sur : <https://www.lextenso.com>.

TURK, Pauline (dir.), L'autonomie financière des assemblées parlementaires au sein des Etats fédéraux et de l'Union européenne [en ligne]. *Gestion & finances publiques*, 2018, vol.5, n°5, [consulté le 24/06/2022], p.33-53. Disponible sur : <https://www.cairn.info>.

-V-

VILLENEUVE, Pierre. Mise en place de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, mode d'emploi à l'usage des élus locaux [en ligne]. *AJ Collectivités territoriales*, [consulté le 24/06/2022], p.152. Disponible sur : <https://www.dalloz.fr>.

e) Rapports, Etudes et sondages

-A-

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRESIDENTS D'INTERCOMMUNALITE. Le statut de l' élu(e) local(e) [en ligne]. Version d' août 2022, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.amf.asso.fr/documents-statut-lelue-locale-mise-jour-daot-2022/7828>.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Rapport n°3296 fait au nom de la commission d'enquête sur *les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire* [en ligne], enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale 2 septembre 2020, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur :

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/l15b3296_rapport-enquete.pdf.

-B-

BARTOLONE, Claude (rapporteur), GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS. Rapport d'information : Refaire la démocratie [en ligne]. Assemblée nationale, 02/10/2015, n°3100, [consulté le 24/06/2022]. p.53. Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/14/dossiers/refaire_la_democratie.

-C-

COMITE CONSULTATIF SUR LA CONDUITE DES DEPUTES. Rapport annuel 2019 second semestre [en ligne]. Parlement européen, 04/03/2020, consulté le 24/06/2022. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Annual_Report_2019_second_half_FR.pdf.

COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité du Comité de Déontologie Parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2014-2015 [en ligne]. Sénat, 10/2015, [consulté le 24/06/2022], p.10-12. Disponible sur : <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/RapportActivite2014-2015.pdf>.

COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2017-2018 [en ligne]. Sénat, 09/2018, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Rapport_Activite_2017-2018.pdf.

COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2018-2019 [en ligne]. Sénat, 10/2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Rapport_Activite_2018-2019.pdf.

COMITE DE DEONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SENAT. Rapport d'activité session parlementaire 2020-2021 [en ligne]. Sénat, 01/2022, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Comite_de_deontologie/Rapport_d_activite_2020-2021.pdf.

COMMISSION DE RENOVATION ET DE DEONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE. Pour un renouveau démocratique [en ligne]. 09/11/2012. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Rapport-Commission-Jospin.pdf>.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE). Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires [en ligne]. 14/05/2014, Etude n°714 / 2013, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f).

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) en coopération avec LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DE BULGARIE, SEMINAIRE UNIDEM « LES STANDARDS EUROPEENS DU DROIT ELECTORAL DANS LE CONSTITUTIONNALISME CONTEMPORAIN », LE SYSTEME ELECTORAL ET LE CONTENTIEUX ELECTORAL EN SUISSE Rapport de M. Etienne GRISEL, Strasbourg, 17/04/2004, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2004\)039-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2004)039-f).

CONSEIL DE L'EUROPE (GRECO). Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation Suisse [en ligne]. 02/12/2016, [consulté le 24/06/2022], p.17-18. Disponible sur : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fcedb>.

CONSEIL DE L'EUROPE (Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles). *Rapport : L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire*. 06/06/2016, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://pace.coe.int/fr/files/21242>.

COSTA, Olivier. La transparence au Parlement européen : dix propositions pour restaurer la confiance [en ligne]. Observatoire de l'éthique publique, 14/05/2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/333172824_La_transparence_au_Parlement_europeen_Dix_propositions_pour_restaurer_la_confiance.

COUDERC, Michel, UNION INTERPARLEMENTAIRE (Genève). Rapport définitif : L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires [en ligne]. Union interparlementaire, 1998 [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <http://archive.ipu.org/ASGP-f/Couderc.pdf>.

-D-

DALLIER, Philippe, PEYRONNET, Jean-Claude. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le statut de l'élu du Sénat [en ligne]. Sénat, 31/01/2012, n°318, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-318-notice.html>.

DOUCET, Philippe, GOSSELIN, Philippe. Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commissions des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu [en ligne]. Assemblée nationale, 19/06/2013, n°1161, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1161.asp>.

DUFF, Andrew. Post-national democracy and the reform of the European Parliament [en ligne]. *NOTRE EUROPE*, 10/2010, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/postnationaldemocracy-democratiepostnationaleduffneoct10-2.pdf>

-H-

HAENEL, Hubert. Rapport d'information fait au nom de la délégation parlementaire pour l'Union européenne sur le dialogue avec la Commission européenne sur la subsidiarité [en ligne]. Sénat, 21/11/2007, n°88, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r07-088/r07-0881.pdf>.

HATVP. Définitions du conflit d'intérêts au sein des institutions européennes [en ligne]. 07/2011, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/08/Tableau-definitions-conflit-dinterets-HATVP-juillet-2021.pdf>.

HYEST, Jean-Jacques, ANZIANI, Alain, BORVO COHEN-SEAT, Nicole, et al. Rapport d'information n°518, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de

législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur les conflits d'intérêts [en ligne]. *Sénat*, 12/05/2011, [consulté le 24/06/2022], p.58. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r10-518/r10-5181.pdf>.

-L-

LENOIR, Noëlle. Rapport public annuel remis par Noëlle Lenoir, Déontologue de l'Assemblée nationale, au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale [en ligne]. Assemblée nationale, 20/11/2013, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/qui/deontologue-rapport-2013.pdf>.

-M-

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale par Ferdinand Mélin-Soucramanien, Déontologue de l'Assemblée nationale, en application de l'article 80-3 du Règlement, 17/06/2015, [consulté le 24/06/2022], p.18. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/deontologue_rapport_2015.pdf.

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/deontologue_rapport_2016.pdf.

MENDEL, Toby, UNION INTERPARLEMENTAIRE. *La liberté d'expression des parlements et des parlementaires : importance et périmètre de la protection* [en ligne]. 2018, Guide à l'usage des parlementaire n°28, [consulté le 24/06/2022], p.109. Disponible sur : <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2018-10/la-liberte-dexpression-des-parlements-et-des-parlementaires-importance-et-perimetre-de-la-protection>.

MOREL, Benjamin. Les indemnités et avantages matériels des parlementaires: Etude comparée [en ligne]. *Observatoire de l'éthique publique*, 17/07/2020, note 11, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.observatoireethiquepublique.com/wp-content/uploads/les-indemnités-et-avantages-matériels-des-parlementaires.pdf>.

-N-

NALLET, Henri. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur le projet de statut des député(e)s au Parlement européen [en ligne]. Assemblée nationale, 11 mars 1999, n°1466, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i1466.pdf>.

-O-

OCDE. Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [en ligne]. 2005, [consulté le 24/06/2022] p.6. Disponible sur : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0316#mainText>.

-P-

PALLEZ, Christophe. La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport public annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 21 février 2022, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/461733/4505310/version/1/file/Rapport+2021_VD.pdf.

PARLEMENT EUROPEEN (Commission juridique et des droits des citoyens), ROTHLEY, Willy (rapporteur). Rapport sur le projet de statut des députés au Parlement européen [en ligne]. 18/11/1998, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1998-0426_EN.html#_section4.

PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes de l'Union). L'immunité parlementaire au Parlement européen : étude interne [en ligne]. 24/10/2005, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/juri585779/juri585779fr.pdf.

PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département des droits des citoyens et affaires constitutionnelles). Les élections européennes : législation de l'Union, dispositions nationales et participation civique. Etude réalisée pour la Commission AFCE [en ligne]. 2014, [consulté le 24/06/2022], p.18. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET\(2014\)493047_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493047/IPOL-AFCO_ET(2014)493047_FR.pdf).

PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles). Manuel sur les incompatibilités et l'immunité des députés européens, Etude pour la commission JURI [en ligne]. 2014, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493029/IPOL-JURI_ET\(2014\)493029_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493029/IPOL-JURI_ET(2014)493029_FR.pdf).

PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale de la présidence, Direction de la séance plénière). La plénière : guide de l'utilisateur [en ligne]. 2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/ext/manual/Plenary_guide_fr.pdf.

PENNE, Guy. Rapport d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie présenté par M. Guy Penne relatif à l'autonomie administrative des parlements. 2002, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.senat.fr/ga/ga36/ga3619.html>.

-R-

ROBLOT-TROIZIER, Agnès. Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire [en ligne]. Rapport public annuel de la déontologue de l'Assemblée nationale remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale les 14 et 30 janvier 2019, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf.

ROBLOT-TROIZIER, Agnès. Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale [en ligne]. Rapport annuel du déontologue de l'Assemblée nationale, 2020, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/338982/3321387/version/1/file/Rapport+-+2020+-+version+finale_DIAN.pdf.

-S-

SCIARINI, Pascal, et al. & Services du Parlement. Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux. Université de Genève : Services du Parlement, 2017, 85 p. Disponible sur : <https://archive-ouverte.unige.ch>.

SCIENCESPo CEVIPOF. « Baromètre de la confiance politique, 2009-2019 : la crise de la confiance politique ». 01/2019, [consulté le 24/06/2022], p.2. Disponible sur : <https://>

www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/CEVIPOF_confiance_10ans_CHEURFA_CHANVRIL_2019.pdf.

SCIENCESPo CEVIPOF. « *Le baromètre de la confiance politique, vague 12* ». 02/2021, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Baromètre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20\(1\).pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Baromètre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20(1).pdf).

-U-

UNION EUROPEENNE. Eurobaromètre standard 94, Hiver 2020-2021. 04/2021, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>.

f) Articles et communiqués de presse

-A-

AFP. UE/Parlement: scandale de corruption [en ligne]. *Le Figaro*, Publié le 20/03/2011 à 16:36, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/03/20/97001-20110320FILWWW00127-ueparlement-soupcons-de-corruption.php>.

AFP. Les enfants Fillon ont reversé à leurs parents une partie des salaires [en ligne]. *Public Sénat*, 14/03/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/les-enfants-fillon-ont-reverse-a-leurs-parents-une-partie-des-salaires-57184>.

-B-

BIRCHEM, Nathalie. Emplois fictifs : François Fillon condamné à deux ans de prison ferme [en ligne]. *La Croix*, le 29/06/2020 à 07:11 Modifié le 29/06/2020 à 16:53, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.la-croix.com/France/Justice/Suspense-concernant-jugement-laffaire-Fillon-2020-06-29-1201102367>.

BOURMAUD, François-Xavier, WESFRIED, Macelo. Assemblée nationale : Macron veut introduire une dose de proportionnelle. *Le Figaro*, Publié le 07/05/2017 à 20:22, mis à jour le 09/05/2017 à 17:52, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/elections/presidentielles/2017/05/07/35003-20170507ARTFIG00189-assemblee-nationale-macron-veut-introduire-une-dose-de-proportionnelle.php>.

-G-

GALLEN, Claire. Le Parlement européen terni par une affaire de corruption [en ligne]. *Le Figaro*, Publié le 22/03/2011 à 11:14, mis à jour le 23/03/2011 à 11:15, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lefigaro.fr/international/2011/03/22/01003-20110322ARTFIG00778-le-parlement-europeen-terni-par-une-affaire-de-corruption.php>.

-H-

HATVP. Rapport d'activité 2021 [en ligne]. 01/062022, [consulté le 24/06/2022], p.9. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/05/Rapport-dactivite-HATVP-2021.pdf>.

-L-

LE MONDE, Après les législatives 2017, 75 % de l'Assemblée nationale est renouvelée, un record [en ligne], 04/07/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/06/19/apres-les-legislatives-2017-75-de-l-assemblee-nationale-est-renouvelee-un-record_5147128_4355770.html.

LE MONDE AVEC AFP. Piégés par de faux lobbyistes, trois eurodéputés acceptent de déposer des amendements contre de l'argent [en ligne]. *Le Monde*, Publié le 20 mars 2011 à 12h47 - Mis à jour le 20 mars 2011 à 13h08, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/europe/article/2011/03/20/pieges-par-de-faux-lobbyistes-trois-eurodeputes-acceptent-de-deposer-des-amendements-contre-de-l-argent_1495941_3214.html.

LE MONDE AVEC AFP. Nouvelle accusation de corruption au Parlement européen [en ligne]. *Le Monde*, Publié le 28 mars 2011 à 16h41 - Mis à jour le 29 mars 2011 à 15h32, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/europe/article/>

[2011/03/28/nouvelle-accusation-de-corruption-au-parlement-europeen_1499824_3214.html](https://www.lemonde.fr/europeen/article/2011/03/28/nouvelle-accusation-de-corruption-au-parlement-europeen_1499824_3214.html).

LE MONDE AVEC AFP. Emplois fictifs : François Fillon jugé coupable et condamné à cinq ans de prison, dont deux ferme [en ligne]. *Le Monde*, Publié le 29 juin 2020 à 14h10 - Mis à jour le 29 juin 2020 à 16h04, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/06/29/emplois-fictifs-francois-fillon-juge-coupable-et-condamne-a-cinq-ans-de-prison-dont-deux-fermes_6044577_3224.html.

LE POINT. Retraite des parlementaires : entrée en vigueur de la réforme en 2022 [en ligne]. 12/02/2020 à 17h55, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/politique/retraite-des-parlementaires-entree-en-vigueur-de-la-reforme-en-2022--12-02-2020-2362459_20.php.

LE POINT. François Hollande renonce à la proportionnelle [en ligne]. Publié le 17/12/2015 à 11h19, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/politique/francois-hollande-renonce-a-la-proportionnelle-17-12-2015-2003312_20.php.

LOPES, Geoffrey, MODEZ, Olivier. Affaire Fillon : des révélations d'emplois fictifs à la condamnation, les dates clés [en ligne]. *La Croix*, le 13/02/2017 à 00:00 Modifié le 15/11/2021 à 18:20, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.la-croix.com/Journal/Chronologie-laffaire-Fillon-2017-02-12-1100824322>.

-P-

PARLEMENT EUROPEEN. Le Parlement européen est l'institution de l'UE en laquelle les citoyens ont le plus confiance. 14/06/2018, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180614IPR05809/le-pe-est-l-institution-de-l-ue-en-laquelle-les-citoyens-ont-le-plus-confiance>.

POUSSART, Alexandre. Affaire Fillon : la chronologie de l'enquête [en ligne]. *Public Sénat*, 15/03/2017, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/affaire-fillon-la-chronologie-de-l-enquete-57282>.

-T-

TRIBUNAL DE L'UNION EUROPEENNE. Communiqué de presse n° 24/20. Luxembourg, le 03/03/2020. [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200024fr.pdf>.

g) Sites internet

Assemblée nationale : <https://www.assemblee-nationale.fr>

Assemblée parlementaire de la francophonie : <http://apf.francophonie.org>

Commission de Venise (Conseil de l'Europe) : <https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?lang=fr>

Conseil constitutionnel : <https://www.conseil-constitutionnel.fr>

Dictionnaire historique de la Suisse : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/>

Eurobaromètre (Parlement européen) : <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/be-heard/eurobarometer>

F e d l e x : https://www.fedlex.admin.ch/fr/home?news_period=last_day&news_pageNb=1&news_order=desc&news_itemsPerPage=10

Gallica BNF : <https://gallica.bnf.fr/accueil/fr/content/accueil-fr?mode=desktop>

GRECO (Conseil de l'Europe) : <https://www.coe.int/fr/web/greco/home>

Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr>

Observatoire de l'éthique publique : <https://www.observatoireethiquepublique.com>

Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/portal/fr>

Parlement fédéral suisse : <https://www.parlament.ch/fr>

SciencesPo CEVIPOF : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr.html>

Sénat : <http://www.senat.fr>

Union interparlementaire : <https://www.ipu.org/fr>

Table des matières

Affidavit	5
Liste de publications et participation aux conférences.....	6
Résumé	8
Abstract.....	9
Hommage et remerciements.....	13
Sommaire	16
 Chapitre introductif	 18
 Section 1 - Les parlementaires au sein de la littérature scientifique	 19
I - Une littérature scientifique centrée sur les institutions parlementaires et leurs pouvoirs	19
A) La séparation et l'interrelation des pouvoirs.....	19
B) L'organisation interne des Assemblées.....	25
1) Les organes internes des Assemblées législatives.....	26
a) Le bureau de la Chambre.....	26
b) Les commissions parlementaires.....	26
c) Les groupes parlementaires	27
d) La fonction publique parlementaire	28
2) Le règlement intérieur des Assemblées	29
3) La procédure législative	30
II - Une littérature émergente sur les parlementaires	31
A) La moralité du parlementaire	32
B) La déontologie et la transparence	38
1) La pensée de Jérémy Bentham.....	38
2) Le développement de la déontologie et de la transparence dans un contexte de crise.....	40
C) Le travail parlementaire.....	45
1) La description du travail parlementaire et de son organisation.....	45
2) La qualification du travail parlementaire : les débats autour de la professionnalisation	47

a) Les premières analyses des XIXème et XXème siècles	47
b) Un développement de la doctrine sur la professionnalisation au XXIème siècle	50
D) La notion d'élus	55
Section 2- Présentation du travail de recherche	61
I - Intérêt du sujet	61
A) Des carences de la littérature scientifique sur le statut des parlementaires	61
B) Justification des cas d'études retenus	63
1) Le cadre institutionnel.....	64
a) La structure institutionnelle des cas d'étude	64
b) L'existence d'un statut des députés européens.....	67
2) La perception de l'élus au travers de la qualification de l'activité parlementaire	70
II - Hypothèses de recherche	76
III - Problématique et méthodologie de recherche.....	79
A) Problématique et méthodologie	79
B) Matériel de recherche	80
Partie I - Nature et justification d'un statut pour les parlementaires..	83
Chapitre I - Définition du statut des parlementaires	85
Section 1 - Analyse des définitions de la notion de statut	86
I - Une utilisation étendue du statut en droit privé	86
II - Une utilisation hétérogène du « statut » en droit public	89
A) Une consécration du statut en droit de la fonction publique.....	90
1) Définitions doctrinales du « statut »	91
2) Analyse textuelle des statuts de la fonction publique.....	94
a) Le statut des fonctionnaires français.....	94
b) Le statut des fonctionnaires européens	97
B) Une difficile exploitation du statut en droit constitutionnel et parlementaire	99
1) Les références textuelles	100
a) Les textes juridiques	100
a.1. Les Constitutions et les traités.....	101
a.2. Les textes législatifs	102

a.3. Les règlements des Assemblées parlementaires.....	104
b) La documentation parlementaire.....	107
b.1. Les sites internet institutionnels des assemblées parlementaires.....	107
b.2. Les rapports d'information	110
2) Les références doctrinales	115
a) Les sources doctrinales anciennes : l'absence de la notion de statut.....	115
b) Les sources doctrinales des XXème et XXIème : les premières réflexions sur le statut	117
Section 2 - Une convergence des éléments de définition du statut.....	131
I - Rapprochement et construction des éléments de définition	131
A) Définition juridique matérielle.....	131
1) Définition matérielle initiale	132
2) Définitions complémentaires à la définition matérielle	132
B) Définition juridique formelle.....	134
II - Approche téléologique	135
III - Le concept de statut	135
Chapitre II- Justifications d'un statut des parlementaires.....	142
Section 1- Les objectifs institutionnels d'un statut des parlementaires	143
I - Les caractéristiques propres au mandat parlementaire	143
A) Le caractère représentatif du mandat.....	143
B) Les missions attachées à l'exercice du mandat parlementaire	157
II - Les caractéristiques propres aux régimes institutionnels	164
A) La séparation des pouvoirs	165
B) L'autonomie des assemblées parlementaires	169
C) L'intégration européenne.....	173
Section 2 - Les enjeux démocratiques contemporains du statut des parlementaires	177
I - Un contexte de crise de la démocratie représentative	177
II - Une crise de confiance envers l'institution parlementaire	181
A) Les scandales politico-financiers	182
B) Une crise de confiance pérenne dans les sondages d'opinion	187

III- Un déficit de représentativité au sein des institutions parlementaires	191
A) La sous-représentation des jeunes parlementaires	191
B) Une féminisation partielle des parlementaires	193
C) Une prédominance de certaines catégories socio-professionnelles au sein des chambres parlementaires	194
IV - Une professionnalisation du mandat parlementaire	195
A) Définition de la professionnalisation politique.....	195
B) Matérialisations de la professionnalisation	207
1) Le parlementaire et le temps.....	207
2) Le parlementaire dans le temps	212
C) Professionnalisation et représentativité	214
Partie II- Identification d'un statut des parlementaires	225
 Chapitre I- Un statut garant d'un exercice effectif du mandat parlementaire	 227
 Section 1- Une protection commune du libre exercice du mandat parlementaire	 228
 I - Un aménagement de la responsabilité des parlementaires garant d'un exercice sans entraves du mandat.....	 228
A) Des origines anciennes des immunités parlementaires	228
B) Des immunités nécessaires	230
II - Une convergence dans la consécration des mécanismes d'immunité parlementaire	235
A) Une irresponsabilité garante de la liberté d'expression des parlementaires.....	236
1) Les fondements juridiques de l'irresponsabilité parlementaire.....	236
2) Une large étendue de l'irresponsabilité parlementaire	239
3) Une absence d'impunité des parlementaires au travers d'un droit disciplinaire interne..	245
B) Une absence d'entrave commune à la participation des parlementaires aux travaux de leur assemblée : l'inviolabilité.....	251
1) Les fondements juridiques de l'inviolabilité parlementaire	252
2) L'étendue de l'inviolabilité parlementaire	254

3) Les procédures de levée de l'inviolabilité parlementaire.....	260
Section 2- Une recherche d'effectivité dans l'exercice des missions parlementaires	271
I - Une recherche d'efficacité dans la réalisation des missions parlementaires	271
A) Un centrage sur l'exercice du mandat parlementaire.....	272
B) Une efficacité remise en cause par une absence de droit à la formation des parlementaires.....	275
C) Une lutte contre l'absence des parlementaires	277
II - Un exercice du mandat garanti par l'octroi de moyens concourant à sa réalisation	281
III - Un exercice du mandat parlementaire au travers de droits et obligations procéduraux ...	292
A) Le droit d'initiative	292
B) Le droit à l'information	298
C) Le droit d'amendement.....	300
D) Le droit d'intervention	307
E) Le droit de vote	311
F) Les droits de saisine et de consultation.....	316
IV - Une discipline parlementaire indispensable à l'exercice effectif du mandat	318
A) Une discipline garante du bon déroulement des travaux des assemblées	319
B) Une nécessaire procédure disciplinaire impartiale et contradictoire	322
V - Un exercice du mandat optimisé par l'adhésion à un groupe parlementaire.....	323
A) La consécration des groupes politiques au sein des chambres parlementaires	324
B) Un droit encadré par des conditions strictes de formation des groupes politiques	328
C) Des avantages procurés aux parlementaires par l'adhésion à un groupe	330
Chapitre II- Une évolution des objectifs du statut des parlementaires	340
Section 1- Un statut garant du bon fonctionnement de la démocratie représentative	341
I - Une évolution convergente vers une nouvelle responsabilité déontologique des parlementaires répondant à la crise de confiance	341
A) Une affirmation progressive de la déontologie parlementaire	342

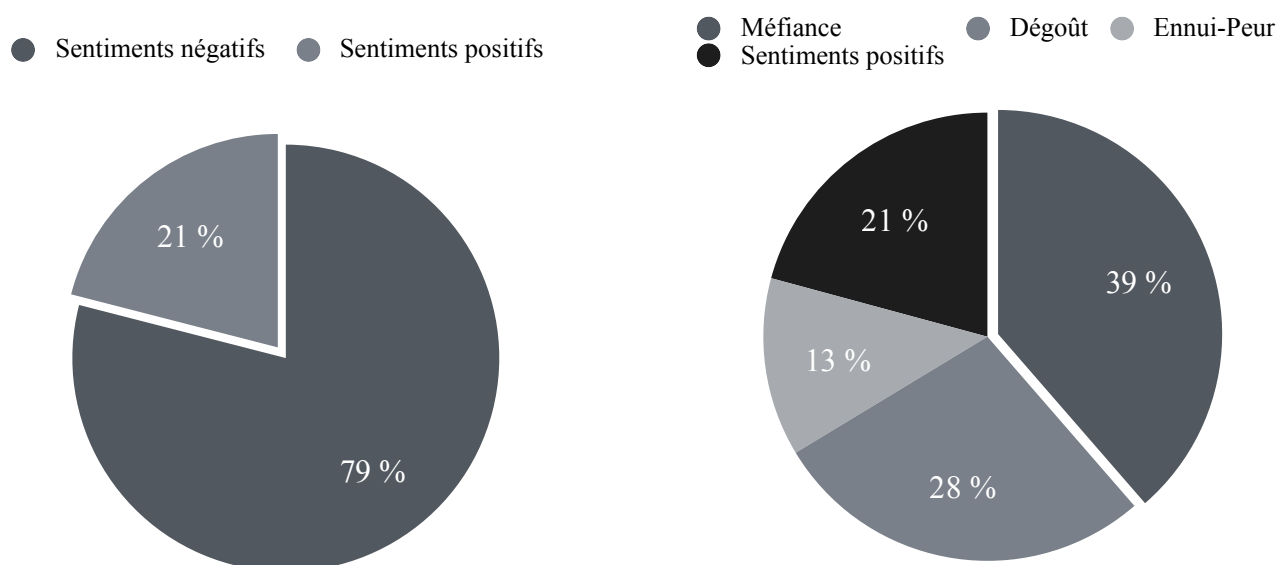
1) Une apparition progressive de la déontologie au sein des chambres parlementaires.....	342
2) Une apparition sous l'influence d'acteurs extérieurs	347
3) Une pluralité de définitions des conflits d'intérêts.....	350
B) Des dispositifs déontologiques centrés sur la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts	355
1) Un contrôle des conflits d'intérêts au travers d'un système déclaratif	356
a) Un contrôle des intérêts, ressources, capitaux et dons perçus par les parlementaires.....	356
b) Une publicité nécessaire des déclarations	366
2) Un contrôle des relations des parlementaires avec certains organes extérieurs	369
3) Un nécessaire contrôle de l'utilisation des moyens matériels accordés aux parlementaires.....	370
C) Un renforcement de la lutte contre les conflits d'intérêts au travers de la pratique du déport.....	378
D) Des dispositifs déontologiques non-centrés exclusivement sur les conflits d'intérêts....	380
E) Des sanctions prononçables en cas de non-respect des obligations déontologiques	381
F) Les organes en charge du contrôle de la déontologie parlementaire	384
1) Les organes internes aux chambres parlementaires	384
a) L'organe composé d'une personnalité extérieure : Le déontologue de l'Assemblée nationale.	384
b) Les organes composés de parlementaires : les exemples du Sénat et du Parlement européen ...	388
2) Les organes externes aux chambres parlementaires.....	391
G) Des dispositions déontologiques contraignant le libre exercice du mandat.....	394
II - Un objectif statutaire de garantie de la représentativité au sein des chambres.....	404
A) La représentativité au sein de la désignation des représentants	405
1) Des conditions juridiques peu contraignantes.....	405
a) Les inéligibilités et incompatibilités.....	405
b) La vérification des pouvoirs.....	411
c) Le remplacement des parlementaires	416
2) La représentativité politique.....	418
a) Le caractère démocratique de la désignation au travers du suffrage universel	418

b) La représentativité politique au travers du mode scrutin	420
c) La représentativité des citoyens au travers du nombre de parlementaires	425
B) Des dispositions statutaires devant garantir un égal accès au mandat parlementaire.....	429
411. Les caractéristiques actuelles du mandat (1), et notamment son évolution vers une professionnalisation, nécessitent que des dispositions soient mises en place afin que l'égal accès au mandat soit garanti. La présence au sein des cas d'étude, de droit économiques et sociaux statutaires, permet une garantie efficace (2).....	429
1) Un mandat nécessitant des dispositions favorisant l'égalité d'accès	429
a) La professionnalisation du mandat parlementaire	430
b) La précarité du mandat parlementaire	430
2) Des droits économiques et sociaux favorisant l'égal accès.....	431
a) L'indemnité parlementaire	432
b) Un large panel de droits économiques et sociaux	442
Section 2 - Une meilleure intelligibilité du statut par sa formalisation	458
I - Une clarification du statut par sa formalisation.....	458
A) Un modèle en trompe-l'oeil proposé par le statut des députés européens	459
1) Une difficile construction d'un statut européen	459
2) Un statut formel incomplet.....	462
B) L'inexistence d'un statut formel en France et Suisse	464
II - Les acteurs participant à la construction du statut des parlementaires.....	467
A) Une autorégulation limitée des parlementaires	467
B) Une quasi-absence du citoyen dans l'élaboration du statut.....	469
Chapitre conclusif.....	475
Section 1- Réponses à la problématique et aux hypothèses de recherche	476
Section 2- Analyse comparative	484
I - Une convergence des statuts.....	484
II - Evaluation des statuts.....	487
Section 3- Limites de l'étude	492
Section 4- Perspectives de recherche	495
I - Perspectives et évolutions du statut des parlementaires.....	495
A) Les immunités parlementaires	495

1) Une possible restriction du champ de l'irresponsabilité parlementaire	495
2) Une absence de convergence dans la possible remise en cause de l'inviolabilité parlementaire	500
B) Une possible évolution de la contestation des mesures disciplinaires par les parlementaires.....	506
C) La déontologie parlementaire	508
1) Une clarification de la définition des conflits d'intérêts	508
2) Le système déclaratif.....	509
3) Le contrôle de l'emploi des moyens accordés aux parlementaires dans l'exercice du mandat	512
4) Les organes déontologiques	514
5) Le libre exercice du mandat	515
D) La représentativité parlementaire	516
1) Les systèmes d'inéligibilités et d'incompatibilités	516
2) La vérification des pouvoirs	517
3) Les modes de scrutin	518
4) Les droits économiques et sociaux.....	521
a) L'indemnité parlementaire	521
b) Les droits économiques et sociaux annexes.....	523
c) Un égal accès au mandat dans le temps	524
E) Le statut formel.....	526
1) La création d'un statut formel.....	526
2) Une quasi-absence des citoyens dans l'élaboration du statut.....	528
II - Perspectives générales de recherche	530
BIBLIOGRAPHIE	534
Table des matières.....	579
Annexes	588

Annexes

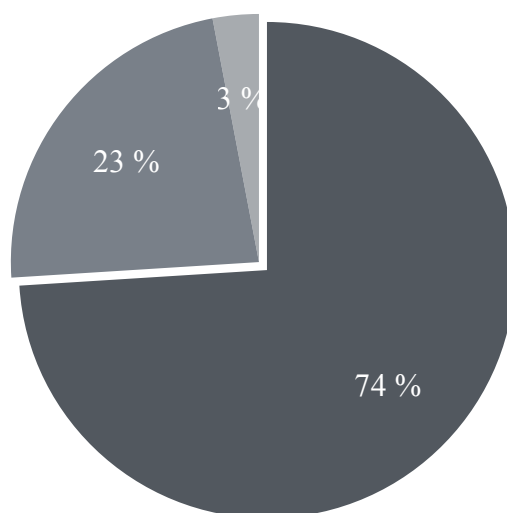
Annexe 1



Graphiques n°1 et n°2 : Détail des sentiments éprouvés par les français envers la politique entre 2009 et 2019

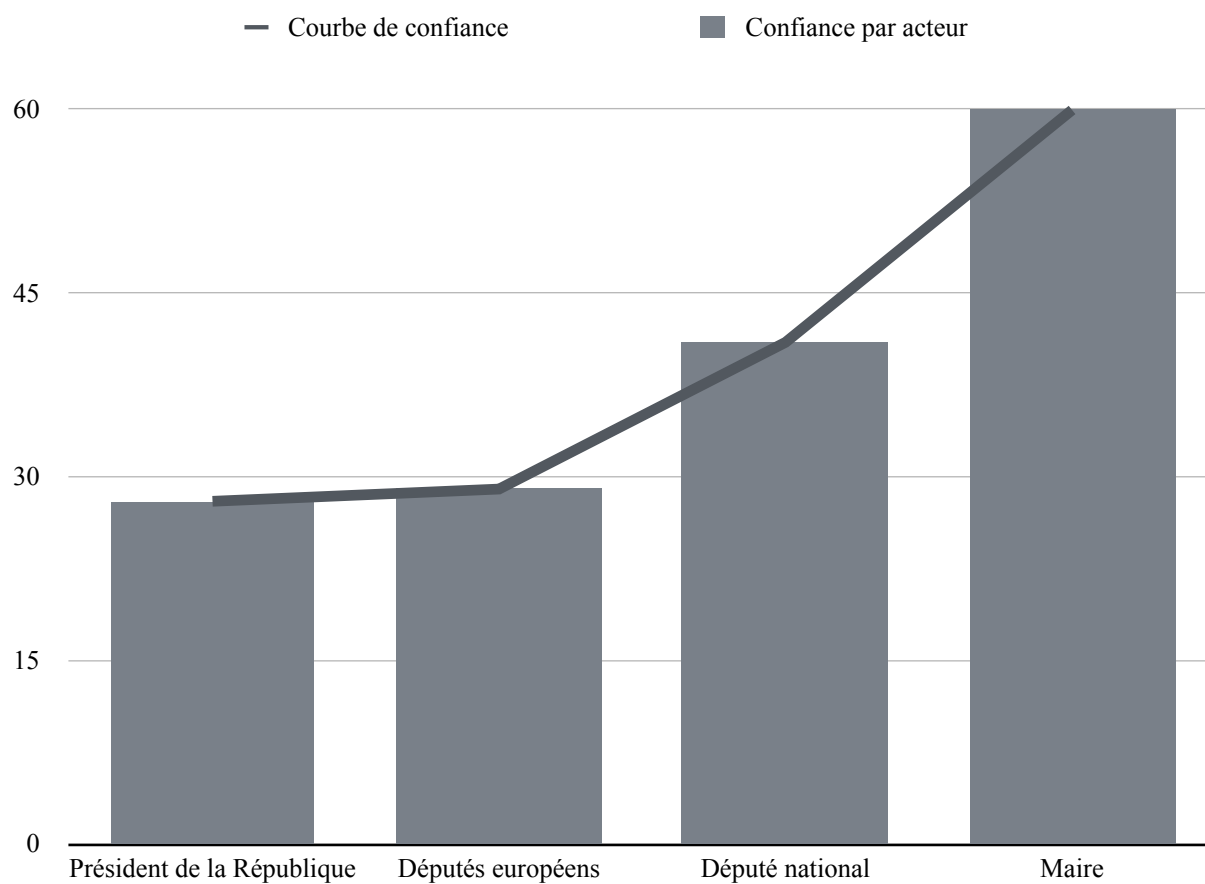
Annexe 2

● Plutôt corrompus ● Plutôt honnêtes ● NSP



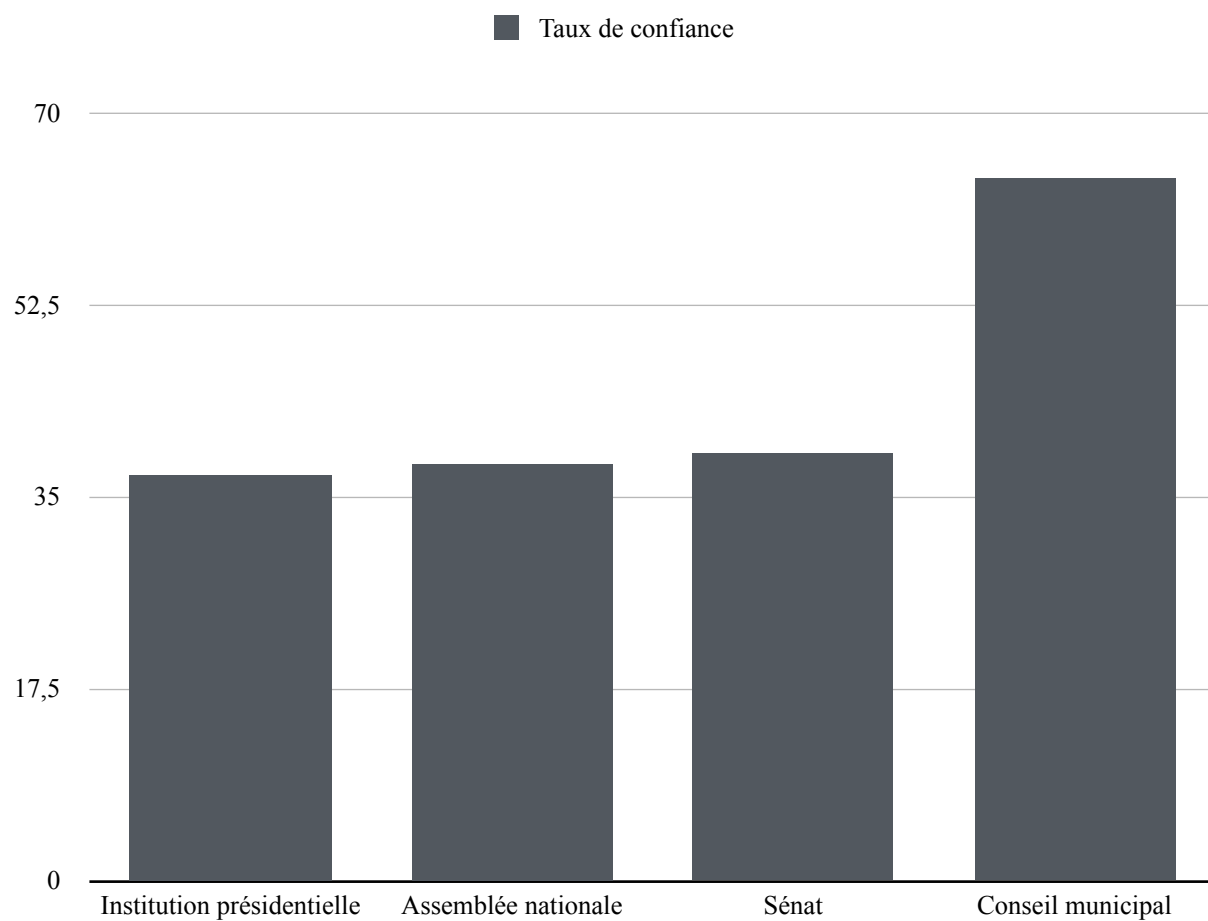
Graphique n°3 : Taux d'honnêteté des hommes politiques selon les citoyens interrogés en France entre 2009 et 2019

Annexe 3



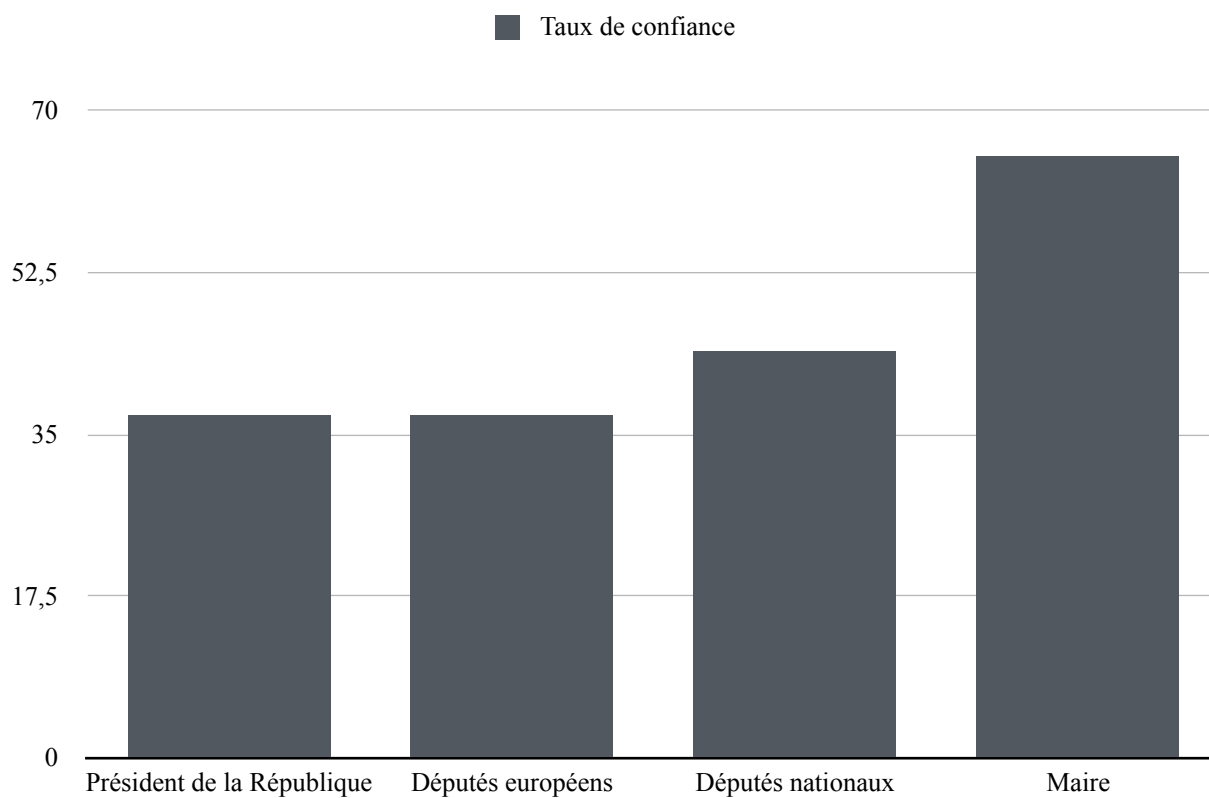
Graphique n°4 : Taux de confiance par élu en France entre 2009 et 2019

Annexe 4



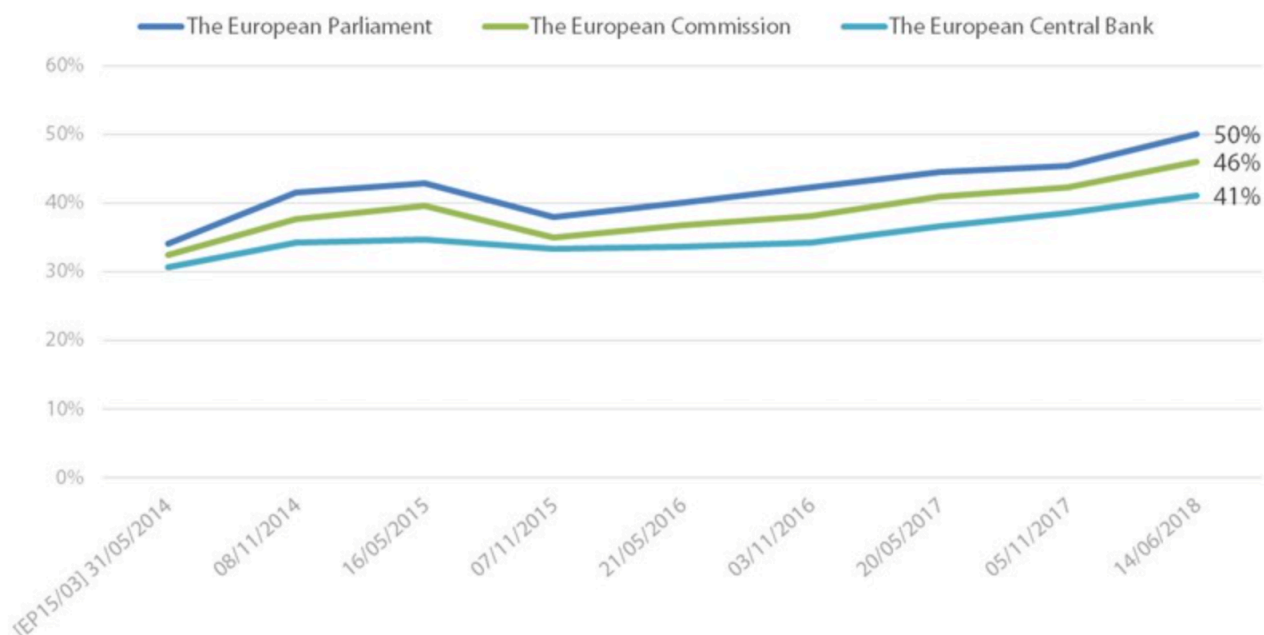
Graphique n°5 : Taux de confiance dans les institutions politique en France en 2021

Annexe 5



Graphique n°6 : Taux de confiance dans les acteurs politiques en France en 2021

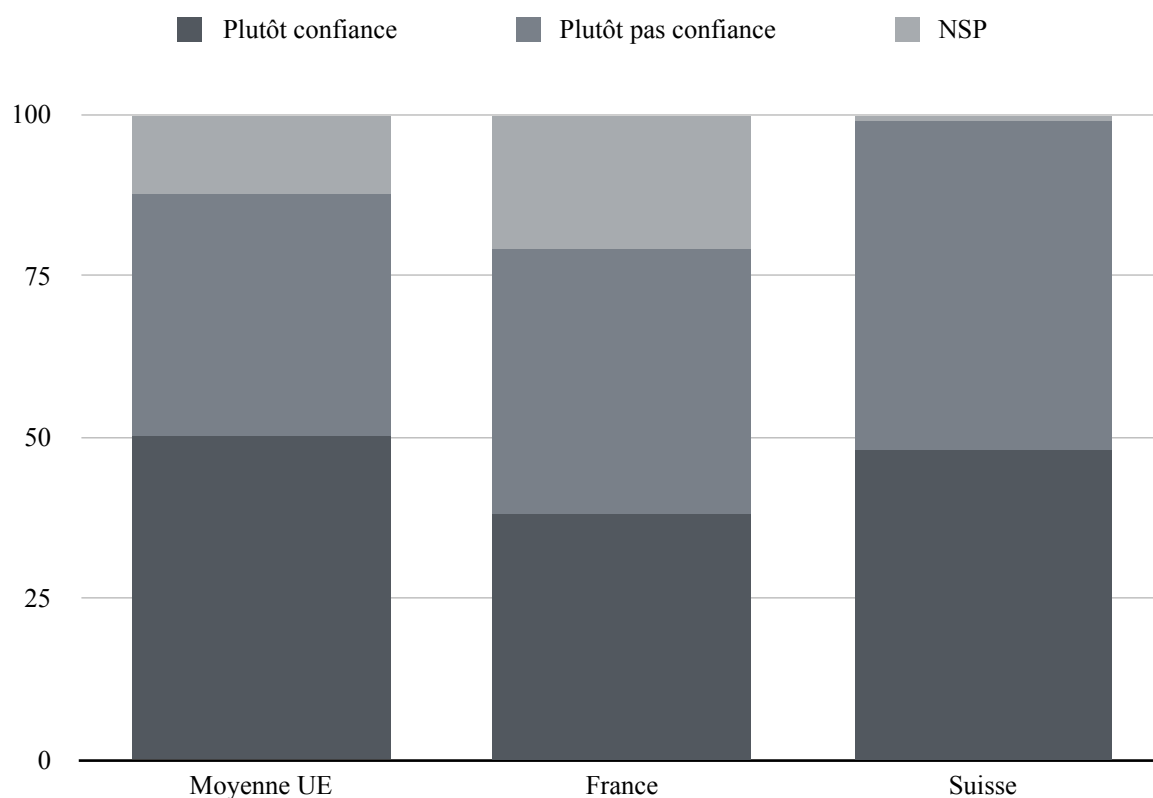
Annexe 6



Graphique n°7 : Taux de confiance des européens dans les institutions européennes entre 2014 et 2018¹⁴⁸⁰

¹⁴⁸⁰ PARLEMENT EUROPEEN. Le Parlement européen est l'institution de l'UE en laquelle les citoyens ont le plus confiance. 14/06/2018, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20180614IPR05809/le-pe-est-l-institution-de-l-ue-en-laquelle-les-citoyens-ont-le-plus-confiance>.

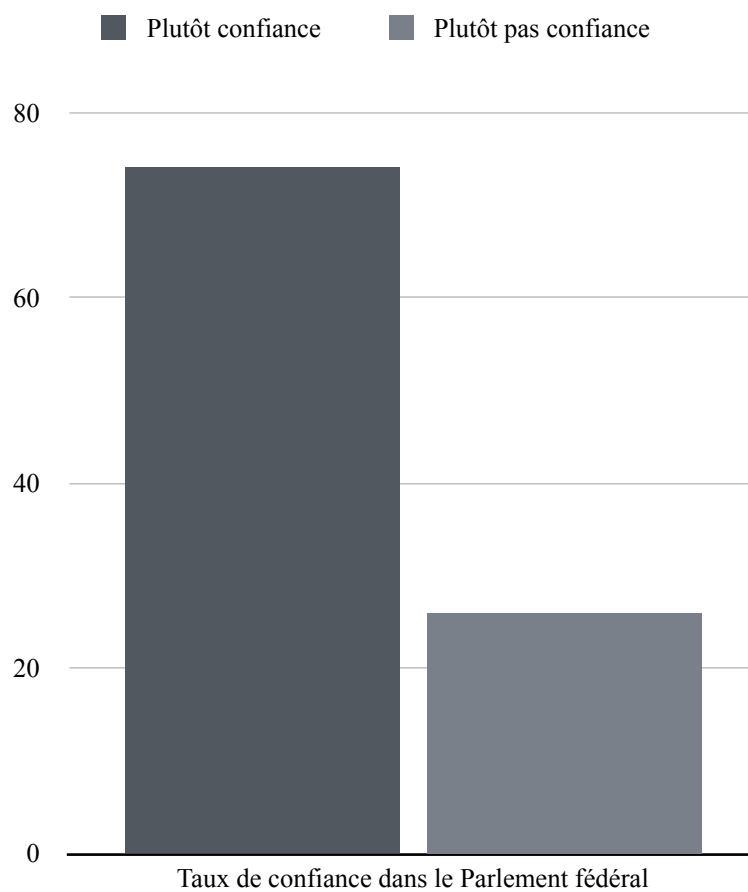
Annexe 7



Graphique n°8 : Taux de confiance dans le Parlement européen en 2020-2021 au sein de l'UE, en France et en Suisse¹⁴⁸¹

¹⁴⁸¹ UNION EUROPEENNE. Eurobaromètre standard 94, Hiver 2020-2021. 04/2021, [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>.

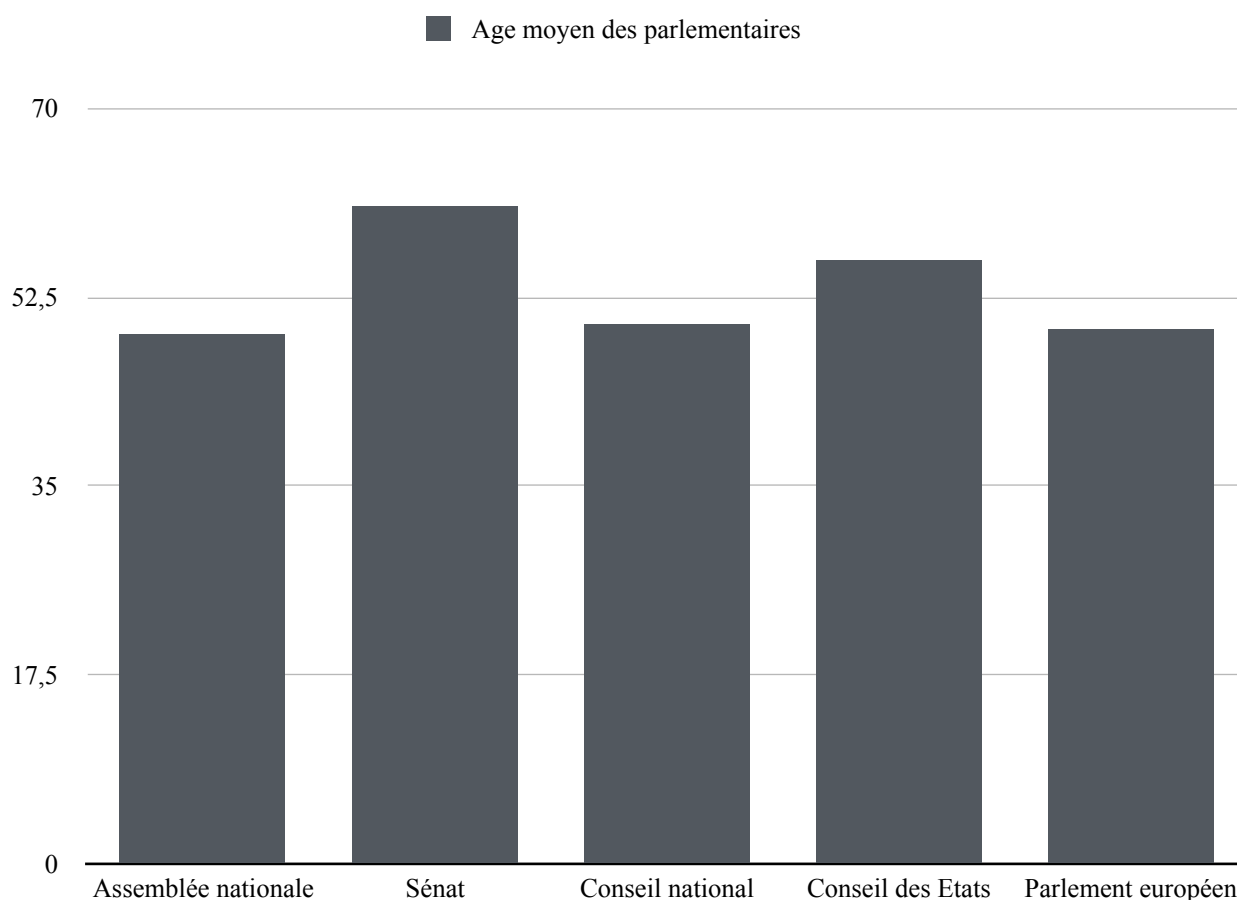
Annexe 8



Graphique n°9 : Taux de confiance dans le Parlement fédéral suisse en 2020-2021¹⁴⁸²

¹⁴⁸² Eurobaromètre standard 94, Hiver 2020-2021

Annexe 9



Graphique n°10 : Age moyen des membres des chambres parlementaires au sein de la législature 2017-2022 en France et de la législation en cours en Suisse et au PE¹⁴⁸³

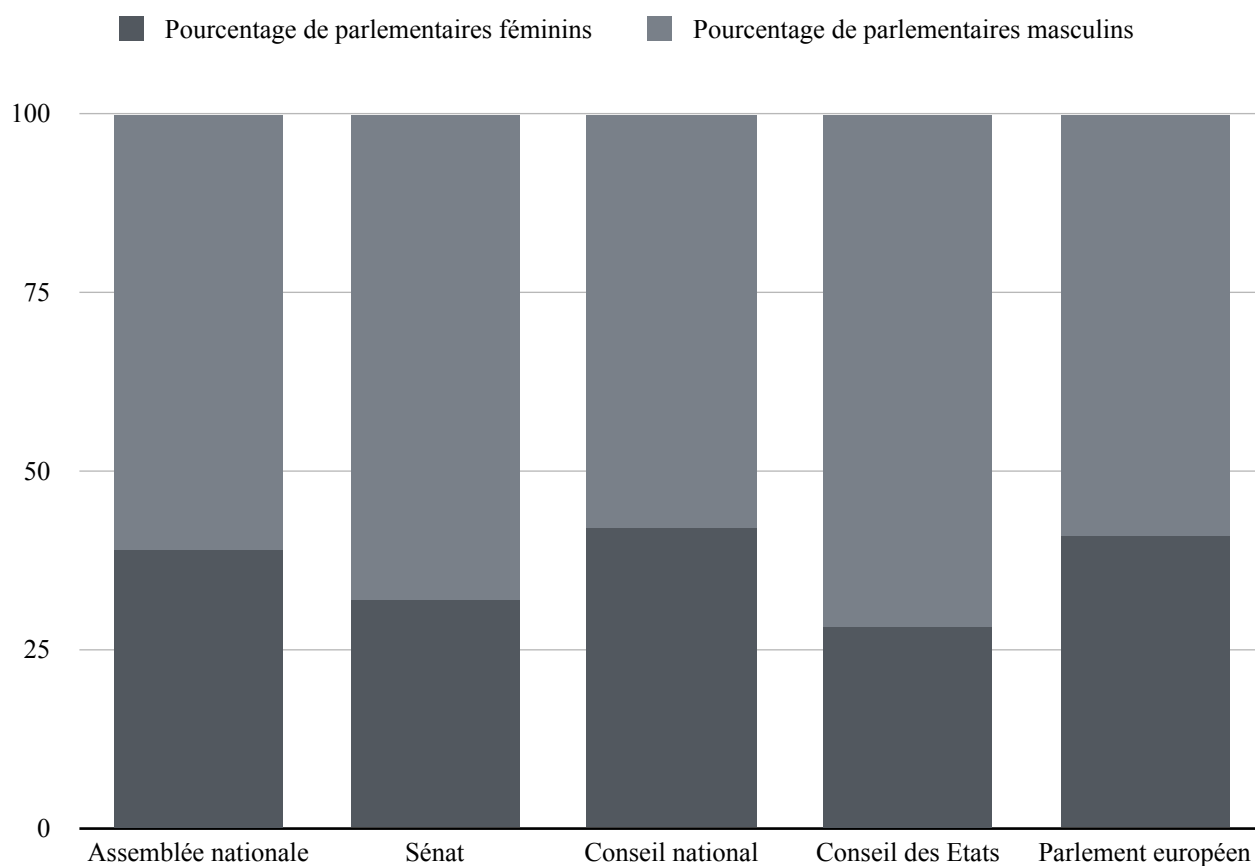
¹⁴⁸³ Graphique élaborée à l'aide des données présentes sur les sites internet institutionnels des chambres parlementaires : ASSEMBLEE NATIONALE. Liste des députés répartis par tranche d'âge [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/ages> ; SENAT. Composition par âge après renouvellement [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : http://www.senat.fr/senatoriales2017/listes/composition_par_age_apres_renouvellement_definitives_senat.pdf ; ASSEMBLEE FEDERALE SUISSE. Parlementaires [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/faits-donnees-chiffrees/chiffres-parlementaires>. PARLEMENT EUROPEEN. La nouvelle législature du Parlement européen en chiffres [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20190705STO56305/la-nouvelle-legislature-du-parlement-europeen-en-chiffres>

Annexe 10

	Assemblée nationale	Sénat	Conseil national et Conseil des Etats
18-30 ans	3	0	5
30-40 ans	76	6	33
40-50 ans	135	44	63
50-60 ans	184	111	88
60 ans et +	172	187	57
Effectif total	577	348	246

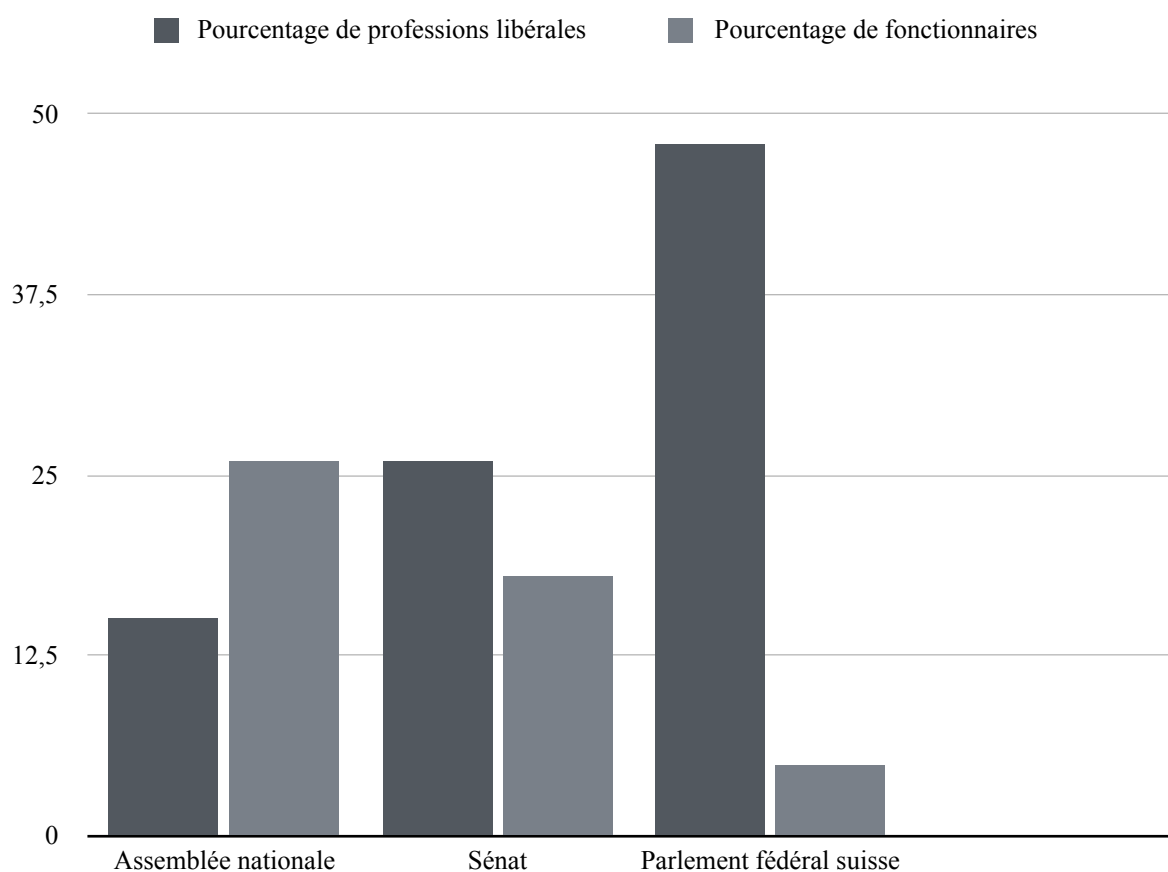
**Tableau n°2 : Répartition des parlementaires par tranche d'âge au sein de la
législature en cours**

Annexe 11



Graphique n°11 : Pourcentages de parlementaires féminins et masculins au sein des chambres législatives

Annexe 12



Graphique n°12 : Pourcentage de parlementaires fonctionnaires ou professions libérales au sein des chambres législatives

Annexe 13

Etats membres	Millions d'habitants en million	Nombre de sièges au PE
Allemagne	83	96
France	67	79
Italie	59	76
Espagne	47	59
Pologne	37	52
Roumanie	19	33
Pays-Bas	17	29
Grèce	10	21
Hongrie	9	21
Portugal	10	21
République-Tchèque	10	21
Suède	10	21
Autriche	8	19
Bulgarie	6	17
Danemark	5	14
Finlande	5	14
Slovaquie	5	14
Irlande	5	13
Croatie	4	12
Lituanie	2	11
Lettonie	1	8
Slovénie	2	8
Estonie	1	7
Chypre	0,8	6
Luxembourg	0,6	6
Malte	0,5	6

Tableau n°3 : Nombre de sièges au PE par Etat membre en fonction de la population
(ordre décroissant)¹⁴⁸⁴

¹⁴⁸⁴ PARLEMENT EUROPEEN. Députés au Parlement européen [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/home>. INSEE. Démographie en Europe [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5411776?sommaire=5435421>.

Annexe 14

SÉNAT

15, Rue de Vauquird
75291 PARIS Cedex 06
01 42 34 30 75

0001

Relevé d' indemnité Parlementaire

N° SIRET : 11000002300017

N° APE : 8411Z

Mois de : janvier 2020

Sécurité Sociale - Caisse autonome SE 00000X Insee : 000000000000000	Sénateur
Indemnité de base : 5 623,23 Cumul autorisé : 8 434,85	Adresse Code postal Ville

Intitulés	Sommes versées	Retenues
INDEMNITE PARLEMENTAIRE	5 623,23	
INDEMNITE DE RESIDENCE	168,70	
INDEMNITE DE FONCTION	1 447,98	
 C.S.G. DEDUCTIBLE		492,31
C.S.G. NON DEDUCTIBLE		173,76
REMBOURSEMENT DE LA DETTE SOCIALE		36,20
 RETENUE RETRAITE		559,34
RETENUE RETRAITE COMPLEMENTAIRE		559,34
 COTISATION COMPL. MALADIE DECES		38,24
NET A PAYER AVANT IMPOT SUR LE REVENU		5 380,72 €
Net imposable mensuel	7 029,95	Cumul imposable annuel 00000,00€
Impôt sur le revenu prélevé à la source	Base	Taux barème
	7 029,95	20,00%
		Montant 1 405,99 €
Mis en paiement le: 24 janvier 2020	net payé après Impôt sur le revenu :	
	BIC	IBAN:
Domiciliation bancaire :		3 974,73 €

Image n°1 : Spécimen fiche de paye d'un sénateur¹⁴⁸⁵

¹⁴⁸⁵ SENAT. L'indemnité parlementaire [en ligne], [consulté le 24/06/2022]. Disponible sur : https://www.senat.fr/role/senateurs_info/statut.html.

Annexe 15

Elements statutaires	Dispositions réglementaires internes aux chambres
Immunités parlementaires	Art.80 RAN ; Art.105 RIS ; Art.5 - Art.9 RIPE ; Art.33cter RCN ; Art.28a RCE.
Règles disciplinaires	Art.70 - Art.77-1 RAN ; Art. 92 - Art. 99 quater RIS ; Art.10 RIPE ; Art.175 - Art.177 RIPE ; Art.39 RCN ; Art.34 RCE.
Incompatibilités et inéligibilités	-
Droit d’initiative	Art.81 RAN ; Art.84 RAN ; Art.24 RIS ; Art.28 RIS ; Art.46 - Art.47 RIPE ; Art.54 RIPE ; Art.23 RCN ; Art.21 RCE.
Droit à l’information	Art.133 - 135 RAN ; Art.137 - Art.144-2 RAN ; Art.146-2 - Art.146-7 RAN ; Art.74 - Art.77 RIS ; Art.44 RIPE ; Art.136 - Art.141 RIPE.
Droit d’amendement	Art.98 - Art.100 RAN ; Art.105 - 107 RAN ; Art.17 bis RIS ; Art.44 bis - Art.46 bis RIS ; Art.180 - Art.181 RIPE ; Art.50 RCN ; Art.38 RCE.
Droit d'intervention	Art.46 RAN ; Art.49 RAN ; Art.58 RAN ; Art.133 - Art.136 RAN ; Art.36 RIS ; Art.74 - Art.77 RIS ; Art.136 - Art.141 RIPE ; Art.171 - Art.173 RIPE ; Art.195 - Art.196 RIPE ; Art.41 - Art.44 RCN ; Art.35 RCE.
Droit de vote	Art.61 - Art.69 RAN ; Art.51 - Art.64 RIS ; Art.186 - Art.194 RIPE ; Art.55 - Art.60 RCN ; Art.42 - Art.46 RCE.
Droit de saisine et de consultation	Art.45 RAN ; Art.145 RIPE ; Art.146 RIPE ; Art.149 RIPE.
Dispositions déontologiques visant les parlementaires	Art.80-1 - Art.80-1-2 RAN ; Art.91 bis - Art.91 quinquies RIS ; Annexe I - Annexe II RIPE.
Organes déontologiques	Art.80-2 - Art.80-5 RAN ; Art.91 sexies - Art.91 septies RIS ; Art.7§4 Code de conduite des députés au PE.
Vérification des pouvoirs	Art.2 - Art.7 RAN ; Art.3 RIPE ; Art.1 - Art.5 RCN ; Art.1 - Art.2 RCE.
Indemnités parlementaires	-
Droits économiques et sociaux	-
Moyens matériels	-
Durée du mandat parlementaire	Art.4 RIPE.

Tableau n°4 : Tableau récapitulatif des dispositions statutaires présentes au sein des règlements intérieurs des chambres parlementaires

