



**POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

LE STATUT DES DÉPUTÉS LEURS MOYENS DE TRAVAIL



PREMIER RAPPORT DU GROUPE DANS LE CADRE DU RENDEZ-VOUS DES RÉFORMES

DATE

PRÉSENTÉ PAR Yves BLEIN, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Virginie DUBY-MULLER

COMPOSÉ DE :

Présidente : Virginie DUBY-MULLER : Les Républicains

Rapporteur : Yves BLEIN : La République En Marche
Clémentine AUTAIN : La France Insoumise
Stéphane BUCHOU : La République En Marche
Eric CIOTTI : Les Républicains

Membres : David HABIB : Nouvelle Gauche
Élodie JACQUIER-LAFORGE : Modem
Sébastien JUMEL : Gauche Démocrate et Républicaine
Maurice LEROY : UDI, Agir et Indépendants
Brigitte LISO : La République En Marche

SOMMAIRE

O

MOT DE LA PRÉSIDENTE	4
INTRODUCTION	5
PROPOSITIONS	9
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	32
SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	34
CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	38

MOT DE LA PRÉSIDENTE

Un constat s'est rapidement imposé en ce début de législature : la France souffre d'une crise de défiance sans précédent à l'égard de ses institutions et de ses représentants. Cette crise nous dit-on n'est pas nouvelle ; elle date des années 1980, pendant lesquelles s'est répandue l'idée que les politiques étaient devenus impuissants. Mais elle n'a jamais atteint une telle acuité et à l'idée de l'impuissance des politiques s'est bien souvent ajoutée celle de leur malhonnêteté. Le fossé entre les citoyens et les élus se creuse. Les récentes échéances électorales ont ainsi été marquées par un taux d'abstention historique, y compris les élections présidentielles qui sont pourtant, traditionnellement, les élections où la participation citoyenne est la plus forte : 22,23 % d'abstention au premier tour, 24,44 % au second tour ! Du jamais vu, qui témoigne de l'urgente nécessité d'adapter notre gouvernance et de faire évoluer nos institutions, dont les racines historiques sont sans nul doute en décalage avec les exigences de nos concitoyens et les impératifs de notre vie démocratique en ce début de XXI^e siècle.

Les travaux de notre groupe de travail s'inscrivent dans une réflexion d'ensemble indispensable sur l'émergence d'une « nouvelle Assemblée » capable de lutter contre la défiance qui frappe particulièrement le Parlement. Ils portent sur un sujet hautement sensible, le statut des députés et leurs conditions de travail, qui est ultramédiatisé et source de beaucoup d'incompréhension de la part de nos concitoyens, comme en témoignent les nombreuses contributions qui nous ont été adressées.

Dans un premier temps, nous nous sommes interrogés sur la pertinence qu'il pourrait y avoir à faire évoluer le « statut constitutionnel des députés ».

Justifié par le principe de la séparation des pouvoirs et la volonté de garantir la liberté du parlementaire dans l'exercice de son mandat, le « statut constitutionnel des parlementaires » est fixé par les articles 25, 26 et 27 de la Constitution. Il comprend essentiellement l'immunité parlementaire, qui est définie à l'article 26, et l'interdiction du mandat impératif, énoncée à l'article 27. De nombreux éléments du statut des parlementaires ou qui ont une incidence sur ce statut ne relèvent pas de la Constitution : son article 25 renvoie en effet à la loi organique le soin de définir la durée des mandats, le nombre de parlementaires, leurs conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Pour mener notre réflexion, nous nous sommes donc demandé si dans sa globalité le statut du député devait évoluer et s'il était nécessaire pour ce faire de modifier la Constitution, afin de saisir l'opportunité ouverte par la prochaine révision constitutionnelle. Nous avons mené pendant trois mois un important travail d'auditions de personnalités aux profils et aux points de vue variés. Nos échanges ont été riches et passionnants et de vraies propositions ont pu émerger. Nous avons tous été convaincus, je crois, que la reconquête du lien de confiance avec les citoyens ne se ferait pas en abandonnant les éléments fondamentaux du statut des députés, mais en renforçant leur liberté et leurs moyens d'action dans une plus grande transparence.

Virginie DUBY-MULLER

INTRODUCTION

Restaurer la confiance de nos concitoyens dans leurs représentants est impératif pour sauver notre système démocratique et c'est à l'aune de cet objectif que notre groupe de travail s'est donc interrogé sur la nécessité de faire évoluer le statut des députés et sur la pertinence de modifier la Constitution pour y parvenir.

La crise de confiance qui touche particulièrement le Parlement a certainement de multiples causes. L'idée que les politiques sont impuissants, qui s'est imposée depuis les années 1980 avec la montée du chômage, et que le pouvoir s'est déplacé des institutions nationales vers les lieux de gouvernance européens, mondiaux, locaux, mise en exergue par le politologue Pascal Perrineau, constitue certainement l'un des facteurs explicatifs auquel il est difficile d'apporter une réponse simple. La faiblesse institutionnelle du Parlement par rapport au Gouvernement et l'image brouillée qu'en ont les électeurs expliquent également la désaffection dont il fait l'objet. Le spectacle parfois affligeant de ses débats diffusés en boucle sur les réseaux sociaux contribue également à nuire à son image, de même que les scandales qui ont frappé certains députés et ont jeté le discrédit sur l'ensemble des élus dans un amalgame des plus regrettables. Le manque de représentativité des parlementaires et la trop grande professionnalisation de la vie politique constituent également un facteur important pour expliquer la crise actuelle. Tous ces éléments rappelés brièvement n'appellent pas la même réponse et n'ont pas tous de lien direct, bien évidemment, avec le statut des parlementaires.

Cela a été rappelé : les dispositions constitutionnelles relatives au statut des parlementaires sont peu nombreuses et de nombreux éléments relèvent de la loi organique. Ce statut a d'ailleurs connu d'importantes modifications ces dernières années sans que la Constitution n'ait été modifiée pour autant.

Depuis quatre ans, trois grandes réformes législatives ont profondément modifié les conditions d'exercice du mandat parlementaire, accompagnant les mesures prises par ailleurs par les Assemblées elles-mêmes.

Dans le prolongement des mesures prises par le Bureau de l'Assemblée nationale en 2011 pour mettre en place un dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts avec l'institution d'un Déontologue de l'Assemblée nationale et d'un code de déontologie, la loi organique n° 2013-906 et la loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont considérablement accru les obligations des parlementaires. Ceux-ci sont désormais tenus de remplir une déclaration d'intérêts et d'activités auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui en assure la publicité sur son site, ainsi qu'une déclaration de situation patrimoniale consultable en préfecture. En outre, elle a renforcé le régime des incompatibilités professionnelles applicable aux parlementaires.

La loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, qui est entrée en vigueur pour les députés avec cette nouvelle législature, a mis fin à une pratique qui s'était développée depuis la III^e République pour concerner jusqu'à 90 % des parlementaires. Les objectifs de ce texte étaient de permettre aux députés et aux sénateurs de se consacrer pleinement à l'exercice de leur mandat national, de limiter les risques de conflits d'intérêts et de favoriser le renouvellement et la diversité de la classe politique.

Enfin, la loi organique n° 2017-1338 et la loi ordinaire n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont introduit une série de mesures afin de renforcer la probité des élus et lutter contre les conflits d'intérêts, en rendant plus automatique le prononcé de peines complémentaires d'inéligibilité pour manquement à la probité, en renforçant encore le régime des incompatibilités professionnelles grâce à l'instauration de nouvelles limitations pour les activités de conseil et l'interdiction d'exercer les activités de représentants d'intérêts, en prévoyant la mise en place d'un registre de déports au sein de chaque assemblée, en interdisant l'embauche de membres de la famille proche du parlementaire comme collaborateur et, enfin, en introduisant une réforme du régime de prise en charge des frais de mandat.

Les conditions d'exercice du mandat de député ont ainsi été profondément modifiées et rendues beaucoup plus transparentes.

Faut-il encore modifier le statut du député et réviser pour cela la Constitution ?

La grande majorité des personnes que nous avons auditionnées nous ont invité à la prudence et à ne proposer de modifier la Constitution que si cela apparaissait véritablement nécessaire. Elles ont souligné les effets insoupçonnés que pouvait avoir une modification non mûrement réfléchie opérée pour répondre à une idée à la mode plutôt qu'à un réel besoin.

Elles nous ont mis en garde contre l'antiparlementarisme ambiant, nourri aujourd'hui par la trop grande faiblesse du Parlement et non par sa force. Elles ont ainsi insisté sur la nécessité de ne réformer le statut des députés que pour renforcer leur indépendance et leur liberté d'action afin de leur permettre de mieux exercer leur mandat et de participer pleinement au renforcement du Parlement.

En suivant ces principes directeurs, le présent rapport propose tout d'abord de ne pas modifier les articles 26 et 27 de la Constitution.

Le régime de l'**immunité parlementaire**, défini à l'article 26 de notre Constitution, avec ses deux composantes que sont l'irresponsabilité et l'inviolabilité, a fait récemment l'objet de débats. Ce régime a été conçu dans la période révolutionnaire pour protéger l'institution et non les individus ; de là découle son caractère d'ordre public.

L'**irresponsabilité** garantit la liberté d'expression du parlementaire en le protégeant de toute poursuite « *pour les opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* », alors même que ses propos présenteraient le caractère d'une infraction pénale. Elle a été entendue strictement par la jurisprudence de la Cour de cassation, qui la limite aux « *propos exposés au cours de l'une des activités prévues aux titres IV et V de la Constitution [c'est-à-dire de contrôle et de législation] pouvant seules caractériser l'exercice des fonctions parlementaires* ». En outre, elle est tempérée par la possibilité que soient prononcées des sanctions disciplinaires contre le député sur le fondement des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale. Enfin, son utilité demeure malgré les développements de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'expression de l'homme politique. En effet, la protection offerte aux parlementaires au titre de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui est consacré à la liberté d'expression, peut sembler, sous certains aspects, plus large que celle offerte par le régime de l'irresponsabilité de l'article 26. Toutefois, elle est parfois moins protectrice et ne permet pas contrairement à l'inviolabilité aux parlementaires d'éviter les poursuites et le procès au fond, ce qui comme le soulignait M. Nicolas Hervieu dans son audition du 6 novembre dernier est « *très utile pour éviter les troubles dans l'exercice quotidien du mandat* ».

Il paraît ainsi nécessaire de conserver le dispositif actuel que l'on retrouve d'ailleurs peu ou prou dans tous les régimes démocratiques.

L'**inviolabilité**, immunité de procédure, en matière correctionnelle et criminelle pour des faits étrangers au mandat, oblige, dans sa forme actuelle, le juge à demander l'autorisation préalable du Bureau de l'assemblée dont le parlementaire est membre pour prendre à son encontre des mesures restrictives ou privatives de liberté. Elle est moins bien perçue par l'opinion publique.

En outre, selon Mme Cécile Guérin-Bargues, auteur d'une thèse remarquée sur le sujet de l'immunité parlementaire¹, l'inviolabilité qui vise à permettre aux parlementaires de ne pas être empêchés d'exercer leurs fonctions en raison d'un excès de zèle de l'autorité judiciaire est moins justifiée que l'irresponsabilité. Elle serait moins nécessaire au bon fonctionnement du Parlement qui peut délibérer même en l'absence d'une partie de ses membres. En fait, elle serait davantage justifiée par une certaine défiance à l'encontre du pouvoir judiciaire que par

1

Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis), *L.G.D.J.*, 2011.

le principe même de la séparation des pouvoirs.

En témoignerait le fait que l'inviolabilité n'est pas généralisée à toutes les démocraties représentatives, les États-Unis et le Royaume-Uni ne l'ayant ainsi pas consacrée.

Il semble toutefois préférable de conserver notre régime d'inviolabilité pour préserver l'avenir. Il s'agit d'une garantie pour l'opposition. Une assemblée, qui serait privée d'une partie de ses membres en raison de procédures abusives destinées à éviter certains députés puissent y siéger, pourrait continuer à délibérer mais pas dans des conditions satisfaisantes.

La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a sensiblement restreint le champ de l'inviolabilité en permettant l'engagement de poursuites contre des parlementaires sans autorisation de leur assemblée. L'autorisation du Bureau n'est ainsi pas nécessaire pour une mise en examen, en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. Nous sommes parvenus à un bon équilibre. Le fait que les demandes de levée d'immunité soient traitées à huis-clos par le Bureau est critiqué, mais il faut y insister : la décision du Bureau est motivée et publiée au Journal Officiel. Enfin les statistiques depuis 1995 relativisent l'enjeu d'une modification du dispositif de l'inviolabilité :

- Au Sénat, il y a eu 23 demandes de levée d'immunité, dont 12 autorisations, 4 autorisations partielles et 7 rejets ;
- A l'Assemblée, il y a eu 17 demandes de levée d'immunité, dont 3 autorisations, 6 autorisations partielles et 8 rejets.

S'il ne faut pas toucher à l'article 26 de notre Constitution, **l'article 27 qui interdit tout mandat impératif et garantit le caractère personnel du vote ne doit pas non plus être modifié.** Le caractère non impératif du mandat parlementaire constitue un élément fondateur de notre démocratie représentative. Ainsi, l'introduction d'un mécanisme de révocation du député par ses électeurs en cours de mandat, qui contredirait ce principe, n'a donc pas paru souhaitable.

Le présent rapport formule **dix propositions de modification de la Constitution.**

Afin de rendre le Parlement plus efficace et plus fort, il paraît souhaitable de **réduire les effectifs de deux chambres de 30 %** et d'augmenter les moyens des parlementaires grâce aux économies ainsi dégagées. En conséquence, il est d'abord proposé d'abaisser les plafonds des effectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat qui figure à l'article 24 de la Constitution et qui correspondent à leurs effectifs actuels. Ils passeraient ainsi de 577 à 403 pour l'Assemblée nationale et de 348 à 244 pour le Sénat.

Pour tenir compte de la réduction du nombre de parlementaires, **le rôle de représentation du suppléant du député serait reconnu** à l'article 25 de la Constitution.

Par « *mesure de coordination* » avec la réduction de 30 % des effectifs des assemblées et afin de renforcer les pouvoirs de l'opposition, **le nombre de parlementaires exigé pour former un recours en violation du principe de subsidiarité ou pour saisir le Conseil constitutionnel**, afin qu'il se prononce sur les conditions de mise en œuvre des pouvoirs de crise prévus à l'article 16 de la Constitution ou sur la constitutionnalité d'un traité ou d'une loi, **serait abaissé de 60 à 42.**

Il est également proposé de **réduire le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental de 30 %**, en abaissant le plafond de ses effectifs fixé à l'article 71 de la Constitution.

Afin de garantir une meilleure représentation de la diversité des sensibilités politiques et de lutter contre l'abstention, l'article 24 de la Constitution serait également modifié afin d'**introduire la possibilité d'élire les députés selon un système mixte comportant simultanément un scrutin majoritaire et un scrutin proportionnel.**

La réduction du nombre de députés et l'introduction d'un scrutin proportionnel pour élire une certaine proportion d'entre eux vont conduire à repenser les circonscriptions électorales et déjà des voix s'élèvent pour critiquer « *le charcutage auquel va forcément essayer de se livrer le Gouvernement* ». Mais confier à la Commission chargée de donner des avis sur les projets de découpage le soin d'établir elle-même de tels projets ne semble pas une bonne idée et susciterait d'autres critiques. En revanche, il paraît utile de modifier l'article 25 de la Constitution pour **assurer une meilleure périodicité du redécoupage** en donnant à la Commission un rôle d'alerte lorsque l'évolution de la démographie rend nécessaire une modification des circonscriptions.

La septième proposition du présent rapport propose d'introduire dans la Constitution la possibilité de **limiter le cumul dans le temps des mandats des parlementaires et des fonctions exécutives locales** pour favoriser le renouvellement et la diversification de la classe politique.

Afin de permettre au député de conserver un lien avec son activité tout en se concentrant sur l'exercice de son mandat, la huitième proposition prévoit le principe d'un **plafonnement des revenus issus de l'activité professionnelle**.

La proposition suivante concerne les membres du Gouvernement qui ne doivent pas rester à l'écart de l'effort entrepris par les parlementaires. Il est ainsi proposé d'**interdire le cumul des fonctions exécutives avec la fonction de membre du Gouvernement** et de **n'autoriser le cumul qu'avec un seul mandat local**.

Enfin, pour sortir de la logique de suspicion actuelle, il est proposé de **créer une Agence des moyens des parlementaires** chargée de définir le montant de leur indemnité et de leurs autres prestations et d'en assurer la gestion.

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

RÉDUIRE LE NOMBRE DE DÉPUTÉS ET DE SÉNATEURS POUR RENFORCER LEUR POIDS DANS LES INSTITUTIONS ET PERMETTRE AU PARLEMENT DU NON-CUMUL D'ÊTRE PLUS EFFICACE

DESCRIPTION

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a introduit dans l'article 24 de la Constitution un plafonnement du nombre de députés à 577 et de sénateurs à 348, à l'initiative respective de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces plafonds correspondent aux effectifs de l'Assemblée nationale depuis 1986 et du Sénat depuis 2011, lesquels sont fixés en application de l'article 25 de la Constitution par une loi organique et figurent aux articles L.O. 119 et L.O. 274 du code électoral.

Il est proposé d'abaisser le plafond constitutionnel et le nombre de députés à 403, soit une baisse de 30 %, et de diminuer dans les mêmes proportions le plafond et le nombre de sénateurs en le ramenant à 244, afin de maintenir l'actuel équilibre au Congrès entre les deux Assemblées. La représentation des Français établis à l'étranger désormais organisée à l'Assemblée et au Sénat serait conservée dans les deux assemblées.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La France se positionne dans la moyenne des pays européens pour son nombre de parlementaires par habitant. On compte un parlementaire français pour 70 000 habitants tandis que le Royaume-Uni en compte un pour 45 000, l'Italie, un pour 63 000 et la Pologne, un pour 67 000. Le ratio du nombre d'habitants par député, qui s'établit à 113 000 dans notre pays est également l'un des plus élevés des États européens, mais il est proche du ratio allemand porté lors des dernières élections à 114 000 habitants. Surtout, avec 618 384 élus, si l'on prend en compte les intercommunalités, la France compte un mandat électif pour 104 habitants, ce qui la singularise par rapport aux autres démocraties occidentales.

Si un effort doit certainement être entrepris pour réduire le nombre de mandats locaux, le contexte actuel, marqué par la fin du cumul du mandat de parlementaire avec un exécutif local, plaide également pour la réduction du nombre de députés et de sénateurs à hauteur de 30 %.

Cette réduction permettra, à enveloppe constante, de renforcer les moyens des parlementaires, désormais plus disponibles pour exercer leurs missions, et par conséquent, d'accroître leurs pouvoirs. Elle contribuera à améliorer la qualité du travail législatif et de contrôle, en permettant aux députés de réaliser un travail plus approfondi et en évitant la démultiplication des initiatives.

Il s'agit d'un constat partagé, qui a été porté au cours de la campagne présidentielle par plusieurs candidats. En effet, comme le soulignait le président Claude Bartolone dans le cadre des travaux du groupe de travail sur l'avenir des institutions, « *Des parlementaires moins nombreux, ce sont des parlementaires mieux identifiés et plus puissants* ».

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 24

Loi organique : articles L.O. 119 et L.O. 274

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 24

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

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder **quatre cent trois**, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder **deux cent quarante-quatre**, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

Ces modifications devront être adoptées pour les élections législatives de 2022.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Aucune économie ne sera réalisée grâce à la réduction du nombre de parlementaires : les moyens dégagés seront redéployés pour renforcer la capacité d'action des parlementaires.

PROPOSITION N° 2

RÉDUIRE LE SEUIL DU NOMBRE DE PARLEMENTAIRES REQUIS POUR LA SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES RECOURS EN VIOLATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

DESCRIPTION

Par mesure de « *coordination* » avec la proposition tendant à réduire de 30 % le nombre total de parlementaires, le nombre de députés et de sénateurs requis par la Constitution pour effectuer une saisine du Conseil constitutionnel pourrait être abaissé dans la même proportion. Il passerait ainsi de 60 à 42. Seraient ainsi rectifiés :

- l'article 16 de la Constitution qui prévoit, depuis la révision constitutionnelle de 2008, qu'après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions de recours aux pouvoirs exceptionnels demeurent réunies,
- l'article 54 relatif au contrôle de la constitutionnalité des traités,
- l'article 61 relatif au contrôle de constitutionnalité des lois.

Dans la même logique, il conviendrait de modifier l'article 88-6 de la Constitution, qui permet à chaque assemblée de former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité et rend ce recours obligatoire si soixante députés ou soixante sénateurs en font la demande.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La possibilité ouverte aux parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il statue sur la constitutionnalité des lois ouverte par la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 a constitué une avancée fondamentale pour renforcer les droits de l'opposition parlementaire en même temps qu'elle a permis le développement considérable du rôle du Conseil constitutionnel. L'ouverture aux députés et sénateurs de la saisine du Conseil constitutionnel pour assurer le contrôle de constitutionnalité des traités, par la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, puis du recours en manquement pour violation du principe de subsidiarité, par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, ont participé de la même logique. L'abaissement du nombre de parlementaires requis pour utiliser ces mécanismes à due proportion de la réduction du nombre total de parlementaires et l'introduction d'une dose de proportionnelle permettront de renforcer les droits de l'opposition. On relèvera d'ailleurs que le seuil des 60 députés ou sénateurs créé en 1974 alors que l'Assemblée comptait 490 membres et le Sénat 283 n'a pas été relevé avec l'augmentation des effectifs des deux chambres.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : articles 16, 54, 61 et 88-6

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 16

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés) d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, **quarante-deux députés ou quarante-deux sénateurs**, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

Article 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou **par quarante-deux députés ou quarante-deux sénateurs**, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, 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 Président du Sénat ou **quarante-deux députés ou quarante-deux sénateurs**.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président

de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de **quarante-deux députés ou de quarante-deux sénateurs**, le recours est de droit.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

Ces modifications devront être adoptées pour les élections législatives de 2022.

PROPOSITION N° 3

CONFORTER LE RÔLE DE REPRÉSENTATION DES SUPPLÉANTS DES DÉPUTÉS

DESCRIPTION

Dans la perspective de la réduction du nombre de parlementaires, il paraît souhaitable de consacrer à l'article 25 de la Constitution le rôle de représentation du député que joue bien souvent le suppléant dans le cadre de la circonscription. Il serait également prévu que le suppléant puisse remplacer le député en cas de congé maladie de longue durée et de congé maternité.

Le deuxième alinéa de l'article 25 de la Constitution ne donne d'existence juridique au suppléant qu'à partir du moment où celui-ci est amené à remplacer le député avec lequel il a été élu. Il renvoie par ailleurs à la loi organique le soin de définir les cas dans lesquels les députés dont le siège devient vacant peuvent être remplacés par « *les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet* » (article L.O. 176 du code électoral pour les députés et L.O. 319 du code électoral pour les sénateurs).

Il découle de ces dispositions que le suppléant du député ou du sénateur n'est élu en même temps que lui que dans le but de le remplacer. Ainsi, seul le député qui exerce son mandat peut se réclamer du titre de député, le suppléant ne disposant aucunement de cette qualité.

Dans la pratique cependant, il est admis qu'un député suppléant joue un rôle dans la vie publique de la circonscription du député, et que ce dernier puisse s'appuyer sur lui pour le représenter.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Il ne s'agit nullement de faire du suppléant un député *bis*. Cela contreviendrait aux objectifs même de la réforme. L'objectif consiste seulement à conforter constitutionnellement le rôle que le suppléant assume déjà hors de tout cadre juridique dans la circonscription, en laissant à la loi organique le soin de préciser les choses.

Cette modification de la Constitution pourrait être accompagnée d'autres mesures tendant à permettre au suppléant de jouer pleinement son rôle de représentation ; il pourrait ainsi être autorisé à arborer les insignes du député. Il conviendrait également de préciser ses droits et ses obligations.

Il convient de souligner que l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre dernier relatif à la prise en charge des frais de mandat a explicitement reconnu le rôle du suppléant en prévoyant la prise en charge des frais de déplacement et de restauration qu'il expose pour représenter le député en son absence.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 25

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

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.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales, **de congé de longue maladie ou de maternité ainsi que les conditions dans lesquelles ces personnes assurent la représentation des députés ou des sénateurs dans leur circonscription.**

... *(le reste sans changement)*.

.CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

Ces modifications devront être adoptées pour les élections législatives de 2022.

PROPOSITION N° 4

RÉDUIRE LE NOMBRE DE MEMBRES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL POUR ACCROITRE SES MOYENS

DESCRIPTION

« *Troisième chambre constitutionnelle de notre pays* » comme tient à le rappeler son président, le Conseil économique, social et environnemental est mentionné au titre XI de la Constitution.

Comme le souligne le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions¹, malgré la réforme introduite par la révision constitutionnelle de 2008 qui l'a rebaptisé, le Conseil a toujours du mal à trouver sa place dans le paysage institutionnel français. Le nombre de saisines du Gouvernement et du Parlement demeure faible tandis que les conditions de recevabilité très strictes des pétitions citoyennes ont empêché l'essor de ce dispositif pourtant prometteur. La vingtaine de rapports et d'avis rendus par le Conseil annuellement ne sont pas systématiquement exploités et sont parfois redondants avec les travaux des assemblées.

L'article 71 de la Constitution renvoie à la loi organique le soin de fixer la composition et les règles de fonctionnement du Conseil économique, social et environnemental. Il prévoit en outre depuis 2008 un plafond pour le nombre de ses membres qui est fixé à deux cent trente-trois, son effectif actuel.

La question de savoir si une modification constitutionnelle de cette institution s'impose dépasse le cadre des travaux du groupe de travail. À cet égard, il convient de relever que le président du Conseil, M. Patrick Bernasconi a indiqué, le 15 novembre dernier, les axes d'une réforme qu'il entendait proposer au Président de la République.

Il paraît en tout état de cause souhaitable pour ce dernier de réduire l'effectif de ses membres à hauteur de 30 %, comme cela est proposé pour le Parlement, ce qui le ramènerait de 233 à 163. Cette proposition rejoint au demeurant un axe de la réforme envisagée par le président de l'institution, puisqu'au titre « *d'une composition plus ouverte* » figure la « *réduction du nombre d'acteurs, à l'instar de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

La réduction du nombre des membres du Conseil pourrait se faire uniquement en modifiant l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, mais il paraît préférable d'abaisser également le plafond prévu par la Constitution pour donner un caractère pérenne à la réforme.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Il s'agit d'appliquer à l'effectif du Conseil économique, social et environnemental la même réduction que pour les parlementaires afin de redéployer les moyens ainsi dégagés pour renforcer l'institution.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 71

1

« Refaire la démocratie », rapport n° 3100, groupe de travail sur l'avenir des institutions, 2015.

Loi organique : article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 71

La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder cent soixante trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

.CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

PROPOSITION N° 5

PRÉVOIR DANS LA CONSTITUTION LA POSSIBILITÉ D'INSTAURER UN SCRUTIN MIXTE POUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS

La Constitution est muette au sujet des modes de scrutin des parlementaires, le constituant de 1958 ayant choisi, conformément à la tradition républicaine, de ne rien prévoir dans la loi fondamentale. L'article 24 de la Constitution se borne ainsi à préciser que les députés sont élus au suffrage direct tandis que les sénateurs le sont au suffrage indirect. L'article 34 renvoie par ailleurs au législateur ordinaire le soin de fixer les règles du régime électoral des assemblées parlementaires.

Il est proposé de modifier l'article 24 de la Constitution pour préciser que les députés sont élus au scrutin majoritaire au scrutin proportionnel ou selon un scrutin mixte, offrant une combinaison alternative ou cumulative des deux. Il **ne s'agirait pas de « constitutionaliser » un mode de scrutin et d'empêcher ainsi le législateur ordinaire d'en changer**, mais d'affirmer que toutes les options sont ouvertes et possibles.

Le mode de scrutin majoritaire à deux tours utilisé depuis 1958, sauf pour les élections législatives de 1986 pour lesquelles a été pratiqué un scrutin proportionnel à un tour dans le cadre départemental, assure la constitution de majorités claires et la stabilité politique du pays, au prix néanmoins d'une sous-représentation de larges pans de l'électorat, qui est devenue aujourd'hui préoccupante et source d'une abstention croissante. Il est donc nécessaire d'introduire un scrutin mixte qui permettrait d'assurer une plus juste représentation des formations politiques dont les candidats réunissent un nombre significatif de suffrages, sans renoncer aux avantages du scrutin uninominal.

Il ne semble pas que la modification de la Constitution soit strictement nécessaire pour permettre au législateur ordinaire d'instituer un scrutin mixte cumulatif, dans lequel l'électeur voterait avec une première voix au scrutin majoritaire et avec une seconde au scrutin proportionnel dans le cadre d'une autre circonscription électorale. La coexistence de députés élus selon des modalités différentes ne paraît pas soulever en effet d'obstacles constitutionnels. Tout d'abord, il n'est pas porté atteinte au principe d'égalité entre les électeurs : la voix d'un électeur pèse d'un même poids dans chacun des deux scrutins. Ensuite, il n'y a pas de rupture d'égalité entre les députés, puisque ceux-ci participeront de la même manière à l'exercice de la souveraineté nationale et disposeront d'un statut et de prérogatives identiques, quel que soit leur mode d'élection. On notera à ce propos que la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, s'était prononcée en 2012 en faveur de l'introduction d'un tel scrutin sans estimer que cela nécessitait une révision constitutionnelle.

Toutefois, outre sa force symbolique, la modification de la Constitution offre la garantie que rien ne s'y oppose. Elle concernerait l'élection des députés comme des sénateurs pour éviter tout effet d'*a contrario*. En effet, les sénateurs sont déjà élus pour partie au scrutin majoritaire et pour partie au scrutin proportionnel.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif est de permettre l'introduction d'un système mixte qui favorise une meilleure représentation de l'électorat sans empêcher la constitution de majorités stables et qui soit en outre simple et lisible pour les électeurs. Tout en préservant le caractère essentiellement majoritaire du système, une part des sièges serait attribuée selon un scrutin proportionnel. L'électeur disposerait de deux voix et les scrutins, majoritaire et proportionnel, seraient indépendants : toutes les listes participeraient à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle et non pas seulement les listes défavorisées par le scrutin majoritaire.

Afin que l'effet de l'introduction de la proportionnelle puisse avoir un réel impact dans un contexte marqué par la réduction du nombre de sièges de députés, il pourrait être proposé de l'appliquer pour 90 sièges sur 403, dans une circonscription nationale unique. En outre, un seuil de 5 % des suffrages exprimés seulement serait requis pour prétendre à la répartition des sièges. Les doubles candidatures pourraient être interdites afin d'éviter qu'un candidat battu dans le cadre d'un scrutin nominal soit néanmoins élu sur une liste nationale.

L'élection de députés dans le cadre national n'est pas conforme à la tradition française davantage favorable au découpage du territoire afin de garantir la perception d'un lien entre l'élu et l'électeur. Elle est critiquée en ce qu'elle donne le soin aux partis d'établir les listes. Toutefois, seule une minorité de députés serait concernée. En outre, ses inconvénients ne doivent pas être surestimés : les partis jouent également un rôle important dans les investitures en circonscription et le recours à une liste nationale serait favorable dans le domaine de la parité.

Enfin, l'introduction d'un tel mode de scrutin conduirait à revoir les modalités de la participation des députés au collège qui élit dans chaque département les sénateurs ; toutefois cette question pourrait être résolue en rattachant les députés élus sur une liste nationale au département dans lequel ils sont inscrits comme électeurs.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 24

Loi : articles L. 123 et suivants du code électoral

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct, **au scrutin majoritaire, proportionnel ou mixte**.

Le Sénat est élu au suffrage indirect, **au scrutin majoritaire, proportionnel ou mixte**. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

L'introduction d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés est une promesse présidentielle depuis 2007. Elle devra être honorée en 2022.

PROPOSITION N° 6

AMÉLIORER LA PÉRIODICITÉ DES DÉCOUPAGES ÉLECTORAUX EN DOTANT LA COMMISSION DE L'ARTICLE 25 DE LA CONSTITUTION D'UN POUVOIR D'ALERTE

DESCRIPTION

La diminution du nombre de députés, associée éventuellement à l'introduction d'un scrutin proportionnel, va conduire à repenser les circonscriptions électorales pour l'élection des députés au scrutin majoritaire. Tout découpage électoral étant inévitablement entouré de suspicion, la mise en œuvre d'un processus transparent et impartial constitue un enjeu démocratique majeur.

La Constitution confie au législateur le soin de définir les modes de scrutin, mais également les circonscriptions électorales et la répartition des sièges entre les circonscriptions. Cet exercice délicat, dont l'initiative appartient en pratique toujours au Gouvernement, est aujourd'hui essentiellement encadré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a développé quelques critères structurants, à partir des grands principes du bloc de constitutionnalité liés à l'égalité des citoyens devant la représentation et le suffrage.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a par ailleurs accru de façon significative l'encadrement constitutionnel du découpage électoral. Le plafonnement du nombre de députés comme le principe de la représentation des Français établi hors de France à l'Assemblée nationale qu'elle a inscrits à l'article 24 de la Constitution créent une contrainte directe pour la réalisation de ce découpage. En outre, elle a institué, à l'article 25 de la Constitution, une commission chargée de donner 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* ». Cette commission est constituée de trois personnalités qualifiées respectivement désignées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, après avis des commissions permanentes chargées des lois « électorales » de chaque assemblée pour le premier membre et de la commission de l'assemblée concernée pour les deux autres. La commission comporte en outre trois magistrats ayant rang de conseiller ou de conseiller maître, respectivement issus du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des comptes et désignés par la formation plénière de chacune de ces juridictions.

La constitutionnalisation d'une commission indépendante dont l'avis doit être systématique et public constitue une contrainte forte et marque un progrès indéniable, même si sa composition est systématiquement remise en cause par l'opposition du moment.

Comme le souligne M. Thomas Ehrard, dans sa thèse sur le découpage des circonscriptions électorales sous la V^e République¹, le travail réalisé par la Commission de l'article 25 dans le cadre du découpage électoral de 2010 (au cours de deux mois et de quatre-vingt-quatre réunions) a été important et il a eu une influence réelle sur le projet du Gouvernement. La commission assure ainsi un contrôle complémentaire à ceux réalisés sur les projets du Gouvernement par le Conseil d'État, puis sur la loi adoptée par le Conseil constitutionnel.

La création de cette commission n'a pas pour autant suffi à faire taire les critiques sur la prééminence du rôle du Gouvernement et de sa majorité parlementaire dans le processus de découpage électoral.

En invoquant des modèles étrangers, il a pu être proposé de changer de paradigme et de charger la Commission de l'article 25 d'élaborer les projets de découpage des circonscriptions et non uniquement de rendre un avis sur les projets qui lui sont soumis par le Gouvernement.

1

« Le découpage électoral sous la V^e République – Intérêts parlementaires, logiques partisans », *Classiques Garnier*, 2017.

On n'imagine pas de transposer en France le modèle de la Nouvelle-Zélande, où une commission indépendante établit depuis 1887 un projet qui n'est modifiable ni par le Gouvernement ni par le Parlement. Il fait à peu près consensus qu'il revient à la souveraineté nationale d'adopter les projets de découpages électoraux. Dès lors, il faudrait que le rôle de la Commission demeure simplement consultatif. On pourrait imaginer que la Commission établisse un projet qui serait soumis au Gouvernement et aux Assemblées, ceux-ci étant libres de déposer un projet alternatif. Cela supposerait que la Commission soit dotée de moyens spécifiques et conséquents. En outre, cela conduirait à admettre qu'elle se prononce davantage en opportunité qu'elle ne le fait dans le cadre d'un avis, sauf si des critères plus précis que ceux tirés de la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui étaient assignés par le législateur.

Au final, il paraît préférable de ne pas retenir cette solution qui, si elle était adoptée, ne changerait pas fondamentalement les choses. En revanche, il est proposé de confier à la Commission un rôle d'alerte à l'égard des pouvoirs publics, lorsque les évolutions démographiques rendent nécessaires un redécoupage électoral. Il serait également souhaitable de réfléchir à une modification de sa composition pour prévoir la nomination en son sein d'un géographe et d'un sociologue et de préciser les critères selon lesquels elle doit se prononcer dans ses avis. Mais cette réforme relève de la loi ordinaire et non de la Constitution.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La France n'a connu que trois découpages électoraux en trente-cinq ans et c'est la rareté de ces découpages qui la rend singulière au regard des autres démocraties occidentales plus que le poids du Gouvernement dans le processus de découpage. Dans ses observations sur les élections législatives de 2002 et de 2007, le Conseil constitutionnel avait même dû rappeler à l'ordre le Gouvernement pour qu'un redécoupage intervienne. Cette situation a des effets néfastes : elle conduit d'abord à porter directement atteinte au principe d'égalité du suffrage ; elle renforce ensuite la suspicion qui entoure tout projet de découpage et incite le Gouvernement à l'inaction.

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République avait proposé en 2007 de restreindre la durée de vie des lois de découpage électoral à une durée de dix ans maximum, mais cette proposition n'avait pas été retenue dans le projet de réforme constitutionnelle. L'option proposée ici consiste à confier à la Commission le soin de faire des recommandations lorsque les évolutions démographiques justifient un nouveau découpage des circonscriptions, ce qui rapprocherait la France du modèle allemand.

L'augmentation de la fréquence du découpage électoral devrait permettre de le banaliser et de limiter son ampleur, limitant ainsi les risques de manipulation ou les suspensions.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 25

Loi : articles L. 587-1 et suivants du code électoral

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

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.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

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 **et formule des recommandations lorsque les évolutions démographiques nécessitent une révision du découpage des circonscriptions pour l'élection des députés.**

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Les dispositions devraient être adoptées pour les élections législatives de 2022.

PROPOSITION N° 7

INSTAURER UNE LIMITATION AU CUMUL DES MANDATS DANS LE TEMPS AFIN DE FAVORISER LE RENOUVELLEMENT DE LA CLASSE POLITIQUE

DESCRIPTION

La limitation du cumul dans le temps des mandats des parlementaires et des fonctions exécutives locales constitue une étape indispensable pour favoriser le renouvellement et la diversification de la classe politique. Elle s'inscrit dans le prolongement logique de la limitation du cumul simultané de ces deux types de mandats.

Comme le soulignait Mme Pauline Türk¹, la réflexion sur l'accumulation des mandats dans le temps n'est pas nouvelle ; elle a fait son apparition en France, en même temps que la démocratie représentative, pendant la période révolutionnaire, et les Constitutions qui se sont succédées jusqu'en 1875 ont toutes prévu des dispositions spécifiques sur cette question, soit pour limiter la rééligibilité des représentants, soit au contraire pour affirmer son caractère illimité. À partir de la III^e République, les Constitutions sont restées muettes sur le sujet, permettant ainsi une rééligibilité sans limite, sans que le débat ne s'éteigne totalement.

La révision constitutionnelle de 2008 a limité l'éligibilité du chef de l'État à deux mandats consécutifs. La France a ainsi rejoint le modèle de très nombreux États, dans lesquels la rééligibilité du chef de l'État a été limitée dans le but principal d'éviter les abus de pouvoir. Les restrictions à l'éligibilité des parlementaires qui ne participent pas de la même logique sont en revanche très rares en droit comparé.

La limitation du cumul des mandats dans le temps s'assimile à une inéligibilité. Les conditions d'éligibilité relèvent de la loi organique pour les députés et les sénateurs et de la loi ordinaire pour les autres mandats. Toutefois, il paraît plus sûr de conférer une habilitation constitutionnelle au législateur pour limiter le cumul des mandats dans le temps. Il n'est en effet pas certain que le Conseil constitutionnel accepte une restriction de cette ampleur au droit d'éligibilité. Dans sa jurisprudence dite « *quotas par sexe* » du 18 novembre 1982, le Conseil a ainsi considéré qu'il résultait de la combinaison de l'article 3 de la Constitution relatif à la souveraineté et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatif au principe d'égalité devant la loi, « *que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* » et « *que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* ». Cette motivation l'avait conduit à censurer la loi qui différençait les candidats en fonction de leur sexe pour rupture d'égalité.

Le Conseil pourrait ainsi être amené à censurer une mesure qui différencie les candidats en fonction du nombre de mandats qu'ils ont exercés ou même à lui opposer le principe de la liberté de l'électeur. La position qu'il adopterait demeure incertaine. Le Conseil constitutionnel a certes laissé passer une disposition introduite par la loi du 22 juillet 2013 limitant à trois le nombre de mandats consécutifs pour les conseillers consulaires et le

1

« Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement des mandats et à la rééligibilité des gouvernants ? », *Les petites Affiches*, 31 juillet 2014, n° 152, page 32.

conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger² qui n'était pas contestée, sans soulever d'office son inconstitutionnalité, mais aucune conclusion définitive ne peut être tirée de cette décision.

Il convient de souligner qu'aux États-Unis, la Cour suprême a considéré que la limitation du nombre de mandats des membres du Congrès ne pouvait intervenir que par un amendement à la Constitution fédérale.

Il est donc préférable d'autoriser le législateur à limiter le cumul des mandats dans le temps, en renvoyant pour les modalités à la loi organique s'agissant des mandats parlementaires et à la loi ordinaire pour les autres mandats, ce qui impliquerait de modifier les articles 25 et 34 de la Constitution.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Trois arguments majeurs sont opposés à la limitation du cumul des mandats dans le temps : le risque d'affaiblissement de la position de l'élu tout d'abord, notamment dans ses relations avec l'administration, la réduction de la responsabilité de l'élu, qui n'a plus dans le cadre de son dernier mandat la perspective de devoir rendre des comptes devant ses électeurs et d'être sanctionné le cas échéant, et enfin, la restriction apportée à la liberté de l'électeur, qui doit rester libre de son choix et demeurer le seul juge de la longévité de l'élu.

La portée de ces arguments doit être relativisée et dépend pour partie du dispositif retenu. Tout est affaire d'équilibre.

La limitation à trois mandats consécutifs et identiques qui a été proposée par le président de la République répondrait à cet équilibre.

Elle n'affaiblirait pas nécessairement l'élu en limitant les compétences qu'il pourrait acquérir dans le temps, puisqu'il pourrait accumuler une expérience significative dans le cadre d'un même mandat et être amené à exercer des mandats plus variés et partant plus riches. Comme le soulignait, Mme Türk, il ne faut d'ailleurs pas mésestimer le phénomène « d'assèchement » ou de démobilitation, qui peut frapper un élu qui occupe le même mandat pendant trop longtemps.

Cette limitation ne remettrait pas en cause l'obligation pour l'élu de rendre des comptes sur l'exercice de son mandat, puisque deux possibilités de réélection consécutive lui seraient offertes. En outre, l'élu amené à exercer de nouvelles responsabilités serait toujours redevable de celles qu'il a exercées précédemment, surtout s'il envisage de se représenter ultérieurement.

Quant à la restriction de la liberté de l'électeur, l'argument paraît devoir jouer dans les deux sens. Celui-ci a-t-il vraiment le choix lorsque le parti qui répond le mieux à ses aspirations décide d'investir la même personne pour la *n*ème fois ?

Enfin, il convient de noter que cette mesure ne toucherait qu'une minorité de députés. Ainsi pour la XIV^e législature, seulement 25 % des députés dépassaient cette limitation ; ils ne sont plus que 9 % sous l'actuelle législature (2 députés ont entamé leur 7^e mandat, 9 leur 6^e, 14 leur 5^e et 26 leur 4^e).

La limitation du cumul à trois mandats consécutifs devrait être prévue pour les mandats de député et de sénateur mais également pour celui de représentant au Parlement européen, qu'il n'y aucune raison objective d'écarter du champ de la mesure. Il ne paraît pas nécessaire de prévoir une telle limitation pour tous les mandats locaux, compte tenu des difficultés qui existent parfois à trouver des candidats pour exercer de telles charges. Il conviendrait de cibler les mandats les plus importants pour lesquels le risque de création de « *potentats locaux* » est le plus sensible. Il est ainsi proposé de l'appliquer aux exécutifs locaux de collectivités de 10 000 habitants et plus ainsi qu'aux présidences des établissements de

coopération intercommunale regroupant le même nombre d'habitants

S'agissant de l'entrée en vigueur de la limitation du cumul, il paraît nécessaire de prévoir une période de transition. La réforme s'appliquerait ainsi au prochain renouvellement de l'assemblée concernée, mais ne seraient décomptés que les mandats en cours lors de l'adoption de la réforme.

En outre, il conviendra de prévoir un mode de comptabilisation pour les mandats abrégés pour différentes raisons. Le plus simple consiste à décompter tout mandat entamé.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

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.

Elle précise les conditions dans lesquelles les mandats des parlementaires peuvent être renouvelés.

(...)

Article 34

(...)

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 ; **les conditions dans lesquelles les mandats des membres de ces assemblées et instances ainsi que ceux des membres de leur organe exécutif peuvent être renouvelés.**

(...)

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Les dispositions devraient être adoptées pour les élections législatives de 2022.

PROPOSITION N° 8

INSTAURER UN PLAFONNEMENT DES RÉMUNÉRATIONS TIRÉES DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION

L'article 25 de la Constitution renvoie à la loi organique le soin de définir le régime des incompatibilités des parlementaires. Le système retenu pour le cumul des mandats électifs, depuis la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, est parvenu à un équilibre satisfaisant.

Un effort doit en revanche être entrepris s'agissant des incompatibilités professionnelles, dont le régime est défini aux articles L.O. 142 et suivants du code électoral. Ce régime interdit l'exercice de fonctions publiques non électives. En revanche, il repose sur le principe de la liberté d'exercice des activités privées, sous réserve de certaines interdictions, comme les activités de représentant d'intérêts ou les fonctions de direction dans des entreprises et établissements publics nationaux, dans des sociétés bénéficiant d'avantages accordés par une collectivité publique ou travaillant principalement pour elles..., et de certaines limitations apportées à l'exercice de la profession de conseil et d'avocat.

Il a été renforcé récemment par les lois organiques pour la transparence de 2013 et pour la confiance dans la vie politique de 2017, dans les limites assignées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier restreint désormais les marges de manœuvres du législateur organique et s'est ainsi opposé à l'interdiction totale de l'activité de conseil, estimant que sa portée excédait manifestement ce qui était 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*¹ ».

Le régime des incompatibilités professionnelles a été construit par strates successives pour restreindre ou interdire les activités jugées les plus sensibles au regard des risques de conflits d'intérêts. Il manque certainement de cohérence et de lisibilité et devrait faire l'objet d'une remise à plat.

Faut-il aller plus loin et interdire « *toute activité professionnelle* » pour les parlementaires à l'instar de ce qui est prévu pour les membres du Gouvernement ?

Une telle interdiction permettrait aux parlementaires de se consacrer à temps plein à leurs missions et diminuerait bien évidemment les risques de conflits d'intérêts.

Toutefois, elle apparaît trop radicale pour les parlementaires, dont le poids individuel dans les décisions publiques est bien moindre que celui d'un membre du Gouvernement et qui sont ainsi moins directement exposés aux situations de conflits d'intérêts. Elle compliquerait le retour des parlementaires dans la vie professionnelle et risquerait de nuire à la diversité socioprofessionnelle des assemblées. Elle favoriserait la professionnalisation de la vie politique contre laquelle il faut lutter.

S'agissant du risque de conflits d'intérêts, l'incompatibilité n'est d'ailleurs pas le seul instrument ; le contrôle par les organes chargés de la déontologie au sein de chaque assemblée devrait être considérablement renforcé dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions prévues par les lois pour la confiance dans la vie politique. Par ailleurs, pour éviter l'absentéisme des parlementaires des mécanismes de sanction financière ont été mis en place.

1

Il est ainsi proposé de prévoir dans la Constitution le principe d'une limitation du cumul de rémunération de l'indemnité parlementaire avec les revenus issus des activités professionnelles des députés.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ (S)

Il reviendrait au législateur organique de déterminer le plafond de rémunération au-delà duquel l'activité professionnelle du parlementaire deviendrait incompatible et les modalités selon lesquelles le parlementaire pourrait se mettre en conformité avec cette obligation. Le plafond pourrait être fixé à 50 % du montant de l'indemnité parlementaire.

Cette mesure permettrait au parlementaire de concilier le maintien d'un lien avec son métier et les exigences de son mandat.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

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.

La loi organique fixe notamment le plafond de rémunération au-delà duquel les activités professionnelles deviennent incompatibles avec le mandat de parlementaire.

... (le reste sans changement)

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

PROPOSITION N° 9

INTERDIRE LE CUMUL DES FONCTIONS DE MEMBRE DU GOUVERNEMENT AVEC UN MANDAT EXÉCUTIF LOCAL

DESCRIPTION

Les membres du Gouvernement ne doivent pas rester à l'écart de l'effort entrepris pour les parlementaires.

L'article 23 de la Constitution qui définit le régime des incompatibilités qui leur sont applicables ne comporte aucune restriction pour l'exercice d'un ou plusieurs mandats locaux.

Cette possibilité de cumul, peut-être acceptable en 1958, place aujourd'hui la France dans une position singulière par rapport à ses voisins européens. Certes, le président de la République a demandé aux membres du Gouvernement de renoncer à l'exercice des fonctions exécutives locales pour se consacrer pleinement à leurs fonctions d'État. Mais il importe de graver cette exigence dans notre Constitution.

Il est donc proposé de modifier son article 23 pour interdire désormais le cumul des fonctions ministérielles avec un mandat exécutif local ainsi qu'avec les fonctions de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale. En outre, il serait également prévu qu'un membre du Gouvernement ne puisse exercer qu'un seul mandat électif au sein des assemblées territoriales.

Le comité consultatif pour une révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel avait déjà fait une proposition en ce sens en 1993. Une proposition plus radicale consistant à prohiber le cumul des fonctions ministérielles avec l'exercice de tout mandat local avait été suggérée par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur en 2007 et reprise par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par M. Lionel Jospin en 2012. Il semble toutefois préférable de permettre aux membres du Gouvernement de conserver un ancrage local.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ (S)

Il s'agit de permettre aux membres du Gouvernement de se consacrer entièrement à l'exercice de leurs fonctions gouvernementales, qui exigent en effet un engagement constant.

Il est en outre indispensable que les mandats locaux soient exercés par des élus pleinement engagés dans leurs missions, compte tenu des responsabilités qu'elles impliquent désormais. Cette limitation plus stricte du cumul des mandats contribuera également au renouvellement du personnel politique.

Enfin, l'interdiction proposée diminue le risque de conflits d'intérêts. Il est en effet nécessaire qu'aucun intérêt local, aussi légitime soit-il n'influence ou ne paraisse influencer les choix d'un membre du Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 23

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, la présidence d'un exécutif ou d'une assemblée d'une des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72, les fonctions de maire, les fonctions de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Un membre du Gouvernement ne peut exercer qu'un seul mandat électif au sein des assemblées territoriales.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle

PROPOSITION N° 10

CRÉER L'AGENCE DES MOYENS DES PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION

Au nom du principe d'autonomie des assemblées, qui découle du principe de la séparation des pouvoirs, les parlementaires décident eux-mêmes des conditions matérielles de leur statut. La Constitution prévoit ainsi dans son article 25 qu'une loi organique détermine l'indemnité des parlementaires ; à défaut d'autres précisions constitutionnelles ou législatives, le Bureau de chaque assemblée détermine les autres éléments de leurs conditions matérielles. La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a ainsi prévu que le régime des frais de mandats devait être défini par le Bureau de chaque assemblée, après consultation de son organe de déontologie.

Ce processus « *d'auto-décision* » génère de la suspicion et le principe d'autonomie se retourne finalement contre les parlementaires.

Il est donc proposé de confier à une agence totalement indépendante le soin de définir et de gérer les avantages matériels des parlementaires et d'assurer la transparence de l'utilisation des fonds, en s'inspirant du modèle britannique de « *l'Independent Parliamentary Standards Authority* » (IPSA), qui devient une source d'inspiration pour de nombreux pays et vient d'être transposé en Australie.

L'IPSA a été créée à la suite du scandale suscité par la publication par le *Daily Telegraph* de séries de dépenses indûment remboursées à des membres de la Chambre des Communes, par une loi dite « *Parliamentary Standards Act* », amendée en 2010 par le « *Constitutional Reform and Governance Act* ».

Cette autorité est indépendante du Gouvernement comme du Parlement. Toutefois, elle conserve des liens avec la Chambre des Communes. Les membres de son conseil d'administration sont au nombre de cinq. Ils doivent obligatoirement compter un ancien haut magistrat, qui en assure la présidence, un expert-comptable, et un ancien député. Ils sont nommés par la Reine sur proposition du président de la Chambre des communes, à l'exception de l'ancien député qui est directement choisi par le président de la Chambre. En outre, une commission de la Chambre des Communes dite « *CIPSA* », composée du président de la Chambre, du président de la commission du statut des députés, de cinq autres députés ainsi que de trois personnalités qualifiées doit donner son avis sur les propositions de nomination au conseil d'administration de l'IPSA et approuver son budget.

L'IPSA fixe le montant de toutes les prestations financières versées aux parlementaires, après avoir effectué une série de consultations, dont des consultations citoyennes. Elle détermine également le montant du crédit affecté à l'emploi des collaborateurs des députés, et définit dans ce cadre des contrats types ainsi que des grilles de rémunération. En revanche, elle n'est pas chargée d'instruire les éventuelles plaintes contre les députés ; cette mission relève du *Compliance Officer*, qui est indépendant de l'IPSA bien que nommé par le conseil d'administration de l'Agence.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La création de l'Agence des frais parlementaires ferait l'objet d'un nouvel article 25-1 de la Constitution. Il reviendrait à la loi organique de déterminer sa composition, qui devrait obligatoirement comprendre d'anciens parlementaires, ainsi que ses règles de fonctionnement. La loi organique préciserait ses attributions ainsi que les consultations obligatoires que l'Agence devrait mener avant de fixer le montant des prestations versées aux députés. Sa création permettrait de sortir de la logique de suspicion actuelle, mais également de mieux identifier les coûts et de les rendre plus lisibles.

Le directeur de la réglementation de l'IPSA auditionné par le groupe de travail a indiqué que la Chambre des Communes avait longtemps évité d'augmenter les indemnités de ses membres parce qu'elle redoutait la réaction de l'opinion publique et que la crise des notes de frais qui a abouti à la création de l'IPSA s'expliquait en partie par le besoin des députés de compenser la stagnation de leur rémunération. L'IPSA a néanmoins été conduite à augmenter l'indemnité des députés britannique de 10 % après les élections législatives de 2015 et a procédé à deux autres augmentations de 1,4 % et de 1,3 % depuis.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

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.

(le reste sans changement).

Article 25-1

L'Agence des moyens des parlementaires définit le régime indemnitaire des membres du Parlement, leur régime de retraite et de chômage et les conditions de prise en charge de leurs frais de façon à leur permettre d'accomplir leurs missions. L'Agence assure également la gestion de ces différentes prestations. Les décisions de portée générale par lesquelles l'Agence fixe le régime indemnitaire des parlementaires et les autres prestations auxquelles ils peuvent prétendre font l'objet d'un examen obligatoire du Conseil constitutionnel avant leur entrée en vigueur.

Une loi organique fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Les dispositions devraient être adoptées pour les élections législatives de 2022.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

O 16 OCTOBRE 2017

- M. René Dosière, ancien député
- Mme Anne Levade, professeur de droit constitutionnel à l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, présidente de l'Association française de droit constitutionnel
- Mme Julie Benetti, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne
- M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas
- M. Érice Phélippeau, professeur de sciences politiques à l'Université de Paris Ouest-Nanterre
- M. Étienne Ollion, chercheur en sciences politiques au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

O 30 OCTOBRE 2017

- M. Bruno Daugeron, professeur de droit public à l'université Paris-Descartes
- M. Thomas Ehrhard, maître de conférences en sciences politiques à l'université Paris 2 Panthéon-Assas
- M. Pascal Perrineau, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris
- M. Romain Rambaud, professeur de droit public à l'université Grenoble-Alpes
- M. Nicolas Roussellier, historien, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École Polytechnique
- Mme Pauline Türk, professeur de droit public à l'université Côte d'Azur

O 6 NOVEMBRE 2017

- M. Nicolas Hervieu, juriste en droit public et droit européen des droits de l'homme, doctorant au Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) à l'université de Paris-Nanterre
- M. Bruno Pireyre, conseiller à la Cour de cassation
- M. John Sills, directeur de la réglementation de l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)

O 13 NOVEMBRE 2017

- M. Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, ancien déontologue de l'Assemblée nationale, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV
- M. Marc-André FEFFER, président du conseil d'administration de

Transparency International France et Mme Elsa FOUCRAUT, responsable du « Plaidoyer vie publique » au sein de Transparency International France

- Mme Agnès MAITREPIERRE, vice-présidente du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe
- M. Bernard ACCOYER, ancien Président de l'Assemblée nationale

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Thématique

Sens de la proposition

Nombre de contributions

Proportion sur un total de 171

Nombre de députés

Diminution

21

12,28 %

Statu quo

4

2,34 %

Absentéisme des députés

Constatation et critique du faible nombre de députés en séance publique

21

12,28 %

Lier la rémunération des députés à leur présence effective

2

1,17 %

Cumul des mandats

Limitation du cumul des mandats dans le temps

15

8,78 %

Interdiction de tout cumul entre le mandat de député et tout autre mandat électif

4

2,34 %

Durée du mandat

Réduction à 3 ans non renouvelable la durée du mandat de député

1

0,58 %

Immunité parlementaire

Suppression

4

2,34 %

Demande de réflexion

3

1,75 %

Rendre inéligibles les députés condamnés à la suite d'une mise en cause pour leur probité

1

0,58 %

Thématique	Sens de la proposition	Nombre de contributions	Proportion sur un total de 171
Statut des suppléants	Définition d'un statut pour les suppléants de députés	4	2,34 %
Cumul entre le mandat de député et une activité professionnelle	Impossibilité de cumuler	1	0,58 %
	Limiter le revenu perçu en contrepartie de la poursuite d'une activité professionnelle	1	0,58 %
	Limiter le cumul à certaines professions seulement	1	0,58 %
Modification du mode de scrutin	Instauration d'une dose de scrutin proportionnel	3	1,75 %
	Maintien du mode de scrutin actuel	1	0,58 %
Train de vie des parlementaires	Diminution des privilèges des députés	13	7,60 %

Le groupe de travail a reçu 171 contributions citoyennes qui émanent de 111 contributeurs différents. Pour la très grande majorité, il s'agit de citoyens mais il faut également remarquer les interventions de trois députés (Mmes Géraldine Bannier et Marietta Karamanli, et M. Yannick Kerlogot), de deux universitaires (M. Denis Baranger, auditionné par le groupe de travail et Mme Carine Drapier, maître de conférences en économie à l'Université de Lille II) et d'organisations bien connues pour leurs travaux sur la vie institutionnelle (*Regard Citoyens*, *Transparency International France*).

Certains messages relèvent davantage du billet d'humeur que de la contribution. En revanche, plusieurs d'entre elles témoignent d'une bonne connaissance des rouages internes de l'institution.

La notion même de « *statut du député* » est difficile à cerner, ce qui explique sans doute que de très nombreuses contributions n'en traitent que de façon marginale ou portent sur les conditions matérielles des députés. On peut ainsi noter 6 contributions (soit 3,51 % du total) dénonçant l'attitude des députés en séance (pendant les Questions au Gouvernement

essentiellement) ou 13 contributions (7,60 %) demandant la suppression de certains avantages et critiquant par là même le train de vie des parlementaires.

Certaines contributions ne traitent pour leur part nullement de l'Assemblée mais plutôt du Sénat (généralement pour en demander la suppression), du Conseil économique, social et environnemental ou ne visent qu'à encourager les autorités de l'Assemblée à réformer notre institution.

Si l'on s'attache au contenu des contributions, les principaux thèmes visés sont les suivants :

- 25 contributions (soit 14,6 %) traitent du nombre de députés : c'est le sujet le plus fréquemment abordé :

- 21 contributions souhaitent une baisse du nombre de députés pour aller, par exemple, de 150 à 474 députés (à raison d'un député pour 100 000 électeurs inscrits), certaines proposant une baisse plus drastique (fixation du nombre de députés à 100 seulement) ;

- 4 demandent au contraire un maintien du nombre actuel de députés afin d'assurer une représentation suffisante des territoires, le nombre de parlementaires étant en revanche jugé excessif au Sénat, le nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental étant également critiqué.

En outre, quelques contributions souhaitent certes une baisse du nombre de députés tout en précisant qu'elles réclament par ailleurs un maintien, voire une hausse, de leurs moyens de travail.

- 23 contributions (soit 13,45 %) portent sur l'absentéisme des députés, soit pour le critiquer, soit pour lier par exemple la rémunération des députés à leur présence effective à l'Assemblée qui, aux yeux de nos concitoyens, se résume bien souvent à une présence dans l'hémicycle.

- 19 contributions (soit 11,1 %) traitent du cumul des mandats :

- 14 contributions demandent une limitation du nombre de mandats dans le temps (en général 3 mandats identiques et successifs, certaines limitant le cumul à 2 mandats), 1 contribution souhaitant ne pas instaurer de limite afin de laisser le citoyen renouveler son député si bon lui semble ;

- 4 contributions souhaitent interdire le cumul de tout mandat avec celui de député, le statut de député nécessitant à leurs yeux un temps qui doit être suffisant pour travailler correctement.

- 10 contributions (soit 5,85 %) militent pour une meilleure représentativité du Parlement :

- 3 contributions demandent l'instauration d'une dose de proportionnelle, une seule contribution préférant en rester au système actuel (scrutin majoritaire à deux tours) ;

- 3 contributions demandent une plus grande participation des citoyens aux travaux du Parlement, notamment par un tirage au sort de citoyens qui viendraient siéger aux côtés des députés élus.

- 8 contributions (soit 4,68 %) veulent assurer une plus grande probité des députés :

- 7 contributions demandent une restriction de la protection accordée par l'immunité parlementaire : 4 d'entre elles souhaitent sa suppression pure et simple, les 3 autres contributions demandent à ce que le sujet soit étudié sans pour autant proposer de solution alternative ou même de simple aménagement ;

- 1 contribution souhaite rendre inéligibles les députés mis en examen ou dont la condamnation fait planer un doute sur leur probité (condamnation pour abus de biens sociaux, favoritisme...).

- 4 contributions (soit 2,34 %) souhaitent accorder un statut aux suppléants des députés.

- 4 contributions (soit 2,32 %) traitent du cumul entre le mandat député et une activité professionnelle :

- 3 contributions souhaitent rendre impossible tout cumul entre une activité professionnelle et l'exercice du mandat de député, 2 souhaitant au moins limiter la part des revenus tirés de l'activité professionnelle en pourcentage de l'indemnité perçue comme parlementaire ;

- 1 contribution souhaite permettre le cumul du mandat de député avec l'exercice de professions nécessitant une certaine dextérité manuelle.

Enfin, il convient de préciser que plusieurs contributions traitent spécifiquement des moyens accordés aux députés mais, n'ayant pas d'incidence constitutionnelle, elles ne seront examinées que dans le cadre de la suite des travaux du groupe de travail qui, pour le moment, s'attache surtout au « statut du député » dans une perspective de révision de la Constitution.



CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Madame X



Contribution de Monsieur Y