

Le statut du député

Points-clés

Élu pour représenter la Nation, le député participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Il vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il bénéficie, comme le sénateur, d'un statut protecteur, conçu non comme un privilège mais comme un moyen destiné à lui assurer l'indépendance et la liberté d'expression nécessaires à l'exercice de son mandat. Cette protection spécifique est consacrée par le principe des immunités parlementaires, qui trouvent leur fondement dans la Constitution elle-même.

La reconnaissance d'un statut spécifique impose des contreparties, le mandat devant être préservé de toute influence pouvant en contrarier le libre exercice. Aussi les parlementaires sont-ils soumis à diverses obligations et interdictions.

Au-delà des droits et obligations liés au mandat parlementaire, le député peut également exercer des qualités diverses et assumer diverses responsabilités au sein et en dehors de l'Assemblée nationale.

I. – L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

On qualifie d'immunité parlementaire l'ensemble des dispositions qui assurent aux parlementaires un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice afin de préserver leur indépendance.

Le souci de concilier la nécessaire protection de l'exercice du mandat parlementaire et le principe de l'égalité des citoyens devant la loi a conduit à distinguer deux catégories d'immunités : l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

1. – L'IRRESPONSABILITÉ

L'irresponsabilité, immunité absolue, soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat. Elle est établie par la Constitution dont l'article 26, dans son premier alinéa, dispose 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'irresponsabilité couvre tous les actes de la fonction parlementaire : interventions et votes, propositions de loi, amendements, rapports ou avis, questions, actes accomplis dans le cadre d'une mission confiée par les instances parlementaires.

Elle protège les parlementaires contre toute action judiciaire, pénale ou civile, motivée par des actes qui, accomplis hors du cadre d'un mandat parlementaire, seraient pénalement sanctionnables ou susceptibles d'engager la responsabilité civile de leur auteur (diffamation ou injure par exemple).

Toutefois, la jurisprudence a exclu les propos d'un parlementaire au cours d'un entretien radiodiffusé ou les opinions exprimées par un parlementaire dans le rapport rédigé dans le cadre d'une mission confiée par le Gouvernement.

Même si elle assure une protection très large, elle n'entraîne pas l'immunité totale puisque, pour leurs interventions en séance publique, les députés restent toujours soumis au régime disciplinaire prévu par le Règlement de l'Assemblée.

Dans son domaine d'application, l'irresponsabilité a un caractère absolu car aucune procédure ne permet de la lever. Elle est permanente car elle s'applique toute l'année, y compris pendant l'intersession. Elle est perpétuelle et s'oppose aux poursuites motivées par les actes accomplis durant le mandat, même après la fin de celui-ci. La mise en œuvre de l'irresponsabilité relève de la compétence exclusive des autorités judiciaires. Elle constitue un moyen d'ordre public ; aussi le parlementaire ne peut-il y renoncer.

2. – L'INVOLABILITÉ

L'inviolabilité tend à éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les députés en tant que simples citoyens. Elle régit les conditions dans lesquelles s'exerce l'action pénale pour les actes étrangers à leur fonction.

Si, depuis la réforme du 4 août 1995, le régime de l'inviolabilité ne protège plus le député contre l'engagement de poursuites (mise en examen), en revanche, le député ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté (contrôle judiciaire) sans l'autorisation du Bureau, sauf les cas de crime ou délit flagrant, ou de condamnation définitive. L'inviolabilité est exclusivement attachée à la personne des parlementaires. Elle ne joue qu'en matière criminelle et correctionnelle.

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

Les demandes d'autorisation d'arrestation ou de mesures privatives ou restrictives de liberté concernant un député sont formulées par le procureur général près la cour d'appel compétente, transmises par le garde des Sceaux au Président de l'Assemblée nationale, instruites par une délégation du Bureau puis examinées par le Bureau. La demande ne fait l'objet d'aucune publication et la plus grande confidentialité entoure leur examen. Seule la décision du Bureau est publiée au *Journal officiel* et au Feuilleton.

Le Bureau a pour seul rôle de se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande. Des décisions intervenues depuis la révision constitutionnelle de 1995, il ressort que le pouvoir d'appréciation du Bureau l'autorise non seulement à accepter ou rejeter globalement la requête mais, le cas échéant, à n'en retenir que certains éléments.

En application du troisième alinéa de l'article 26 de la Constitution, ces mesures privatives ou restrictives de liberté, ou toute autre mesure caractérisant une poursuite à l'encontre d'un député, peuvent être suspendues sur décision de l'Assemblée nationale.

Pour cela, les demandes de suspension des poursuites, des mesures privatives ou restrictives de liberté, ou de la détention, sont adressées au Président de l'Assemblée par un ou plusieurs députés, distribuées puis renvoyées à la commission constituée en application de l'article 80 du Règlement, qui doit entendre le député concerné ou le collègue qu'il a chargé de le représenter et présenter un rapport. Dès la distribution de ce dernier, la discussion de la demande est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée. L'examen en séance fait alors l'objet d'un débat limité au terme duquel l'Assemblée se prononce. La décision de l'Assemblée s'impose aux autorités administratives et judiciaires. Elle entraîne, pour la durée de la session, soit la suspension de toute procédure judiciaire, soit la levée du contrôle judiciaire et la mise en liberté du député détenu, soit l'une ou l'autre seulement de ces deux mesures.

II. – LES INCOMPATIBILITÉS

Liée au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, l'incompatibilité se définit comme l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions avec le mandat parlementaire. Éditées d'abord dans le domaine des fonctions publiques, les incompatibilités ont été par la suite étendues à certaines fonctions exercées dans le secteur privé. À la différence de l'inéligibilité, l'incompatibilité n'empêche pas *a priori* l'élection, mais elle impose *a posteriori* un choix à l'élu.

1. – LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES FONCTIONS PUBLIQUES ÉLECTIVES

Est interdit le cumul des mandats de député et de sénateur et de député et de membre du Parlement européen, ainsi que, bien qu'aucun texte ne le prévoie, le cumul avec les fonctions de Président de la République.

De plus, aux termes de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, est interdit tout cumul du mandat parlementaire avec les fonctions de maire, adjoint au maire, président d'un établissement public de coopération intercommunale ou toutes fonctions déléguées par un exécutif local. Cette incompatibilité s'étend également aux fonctions dérivées d'un mandat local, telles que la présidence ou la vice-présidence d'une société d'économie mixte ou d'un établissement public local. Par ailleurs, un député ne peut cumuler son mandat national avec plus d'un mandat de conseiller régional, départemental ou municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus ou de conseiller de Paris, de l'assemblée de Corse, de Guyane ou de Martinique.

2. – LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES FONCTIONS PUBLIQUES NON ÉLECTIVES

Dans le souci de dégager les parlementaires des liens de dépendance qu'ils pourraient avoir avec un autre pouvoir ou une autre autorité, les députés ne peuvent cumuler leur mandat avec les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil

constitutionnel ou du Conseil économique, social et environnemental, de magistrat et de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

De manière plus générale, l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire. Tout au plus, peuvent-ils continuer d'exercer des fonctions de professeur ou maître de conférences titulaire dans l'enseignement supérieur.

La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a modifié le régime statutaire des fonctionnaires élus parlementaires ; alors que jusqu'à présent, ils étaient immédiatement placés en situation de détachement, et bénéficiaient ainsi des règles d'avancement, ils doivent désormais être placés en position de disponibilité.

Les missions temporaires confiées par le Gouvernement sont compatibles avec le mandat parlementaire, à condition de ne pas excéder une durée de six mois. La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 a précisé que l'exercice de cette mission ne pouvait donner lieu au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité.

3. – LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES AUTRES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES

L'évolution du rôle de l'État, le poids de certains intérêts dans la vie collective ont conduit à interdire aux parlementaires l'exercice de fonctions déterminées dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées ainsi que l'accomplissement de certains actes.

Est ainsi prohibé le cumul avec des fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux, c'est-à-dire des organismes dépendant étroitement de la puissance publique (sauf si les parlementaires ont été désignés en cette qualité comme membres du conseil d'administration en application des textes organisant les entreprises nationales ou les établissements publics).

Les parlementaires ne peuvent pas non plus être membres d'une autorité administrative ou publique indépendante, sauf s'ils y ont été désignés en leur qualité de député. Par ailleurs, sont incompatibles les fonctions de président d'une telle autorité.

En outre, sont interdites toute rémunération, gratification ou indemnité perçue au titre d'une fonction exercée au sein d'une institution ou d'un organisme extérieur en qualité de parlementaire.

Le cumul est interdit avec l'exercice de fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées bénéficiant de subventions ou d'avantages accordés par l'État ou les collectivités publiques en vertu d'une réglementation propre, celles ayant principalement un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne, les sociétés dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public, ainsi que les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif. Se trouvent

également dans le champ de l'interdiction, les sociétés qui exercent un contrôle effectif sur les sociétés précédemment mentionnées ou dont plus de la moitié du capital est constituée de participations dans ces sociétés ou dont l'activité consiste principalement à fournir des prestations de conseil à ces sociétés ainsi que les sociétés d'économie mixte.

Il est interdit à tout parlementaire 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.

La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a par ailleurs durci les restrictions concernant l'activité de conseil et d'avocat.

Il existe actuellement quatre situations d'incompatibilité :

- un parlementaire ne peut pas débiter une activité de conseil à compter de son élection et ne peut pas poursuivre une telle activité si elle a débuté moins de douze mois avant son entrée en fonction ;
- un parlementaire ne peut acquérir le contrôle d'une société de conseil durant son mandat ;
- un parlementaire ne peut exercer le contrôle d'une société qui exerce une activité de conseil auprès des entreprises dans lesquelles il ne peut occuper des fonctions de direction précédemment mentionnées ;
- il ne peut également exercer le contrôle d'une société de conseil si ce contrôle a été acquis dans les douze mois précédant son entrée en fonction.

En outre, un parlementaire ne peut fournir de prestations de conseil à ces mêmes sociétés ainsi qu'à des structures publiques étrangères.

Lorsqu'il exerce la profession d'avocat, le parlementaire a l'interdiction de consulter ou plaider contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics ; cette interdiction s'applique à l'ensemble des membres du cabinet d'avocats dans lequel exerce le parlementaire.

4. – LE CONTRÔLE ET LES SANCTIONS

Afin de permettre le contrôle des activités professionnelles incompatibles avec le mandat parlementaire par le Bureau de l'Assemblée, les députés doivent, dans les deux mois de leur entrée en fonction, remettre au Bureau, ainsi qu'à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (voir *infra*) une déclaration des activités professionnelles ou d'intérêt général qu'ils se proposent de poursuivre. L'absence du dépôt est assortie de sanctions sévères : la démission d'office et l'inéligibilité, prononcées par le Conseil constitutionnel.

En cas de doute ou de contestation sur la compatibilité d'une activité, le Bureau saisit le Conseil constitutionnel. Le garde des Sceaux et le parlementaire concerné

peuvent également le saisir. Si le Conseil constate l'incompatibilité d'une fonction, le parlementaire dispose alors d'un délai de trente jours pour régulariser sa situation. En l'absence de régularisation dans ce délai, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat par le Conseil constitutionnel.

En matière de cumul d'un mandat de député et d'une fonction exécutive locale, le député dispose d'un délai de trente jours pour démissionner du mandat ou de la fonction qu'il détenait antérieurement. Un député élu maire est donc tenu de démissionner de son mandat parlementaire. À l'inverse, un député frappé d'incompatibilité en raison de la détention de deux mandats non-exécutifs locaux détenus antérieurement peut choisir celui de ces deux mandats qu'il abandonne. À défaut, la fonction exécutive locale ou le mandat local acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit.

Enfin, lorsqu'un acte interdit en matière de plaidoirie ou d'usage du titre de député a été commis, la sanction est d'application immédiate. Le député fautif est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel à la requête du Bureau ou du garde des Sceaux.

III. – LES OBLIGATIONS ET INTERDICTIONS QUI S'APPLIQUENT AUX DÉPUTÉS

1. – LES INTERDICTIONS SPÉCIFIQUES

Ces interdictions qui visent certains actes déterminés ou certaines situations, répondent principalement à la préoccupation de moralisation de la vie politique :

- pour soustraire le parlementaire à toute forme de pression, un député ou un sénateur ne peut, sauf certaines exceptions, recevoir aucune décoration française durant son mandat ;
- pour éviter toute atteinte à la dignité de la fonction parlementaire, un député ou un sénateur ne peut user de sa qualité à des fins publicitaires ;
- pour éviter qu'un organe de presse ne se retranche derrière l'immunité de son directeur, par ailleurs parlementaire, afin de se soustraire aux poursuites en cas de délit de presse, l'entreprise doit, si son directeur de publication est député, nommer un codirecteur de la publication choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire. Il en est de même pour les services de communication au public par voie électronique (sites internet).

2. – DÉCLARATION DE PATRIMOINE ET DÉCLARATION D'INTÉRÊTS ET D'ACTIVITÉS

Le statut juridique et financier du parlementaire a pour contrepartie une obligation de transparence. C'est à cette fin qu'un système de contrôle permettant de vérifier que l'exercice du mandat parlementaire n'est pas source d'enrichissement indu, a été mis en place à partir de 1988. Par ailleurs, la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 a complété ces dispositions sur le patrimoine par des obligations destinées à lutter contre les conflits d'intérêts.

a) La déclaration de patrimoine

L'obligation de déclaration de patrimoine en début et fin de mandat a pour objet d'éviter qu'un parlementaire ne profite de ses fonctions électives pour s'enrichir abusivement.

À cette fin, chaque député est tenu de déposer auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, une déclaration certifiée sur l'honneur, exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, éventuellement, ceux de la communauté ou les biens réputés indivis. Ces biens sont évalués à la date de l'élection.

Une nouvelle déclaration de situation patrimoniale doit être déposée auprès de la même instance sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat.

La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 a profondément modifié les modalités de ces déclarations. Auparavant strictement confidentielles, elles sont désormais, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales, à la préfecture du département d'élection du député. Toute divulgation, de quelque manière que ce soit, de cette déclaration de patrimoine par une autre personne que le déclarant est punie de 45 000 euros d'amende.

En cas de non-respect de l'obligation de déclaration, la Haute Autorité saisit le Bureau de l'Assemblée nationale qui transmet au Conseil constitutionnel. Celui-ci constate, le cas échéant, l'inéligibilité et, par la même décision, déclare le député démissionnaire d'office. Tout manquement à l'obligation de déclaration est puni de 15 000 euros d'amende ; en outre, toute omission délibérée ou toute déclaration mensongère est punie d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende et, à titre complémentaire, de la privation des droits civiques.

b) La déclaration d'intérêts et d'activités

La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a également modifié le régime des déclarations d'activités professionnelles, servant à apprécier la compatibilité d'une activité professionnelle avec le mandat parlementaire, en fusionnant cette déclaration d'activités avec la déclaration d'intérêts, mise en place par le Bureau de l'Assemblée nationale en avril 2011 et destinée auparavant au Déontologue de l'Assemblée.

Ainsi renommée « déclaration d'intérêts et d'activités », cette déclaration doit être remise, dans les deux mois suivant l'élection, à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ainsi qu'au Bureau de l'Assemblée nationale. Cette déclaration sert aussi bien au Bureau pour apprécier la compatibilité d'une activité professionnelle au regard des prescriptions du code électoral, qu'à la Haute Autorité et au Déontologue de l'Assemblée nationale pour lutter contre d'éventuels conflits d'intérêts auxquels seraient soumis les parlementaires.

Par ailleurs, contrairement au régime antérieur, les déclarations d'intérêts et d'activités sont rendues publiques.

La déclaration doit indiquer :

- 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'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.

La déclaration doit également préciser le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par le député au titre des activités déclarées.

Septembre 2023