

Étudier le Parlement par-delà ses murs

La circonscription, lieu du travail parlementaire

Lucie Havard

🌐 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=121>

DOI : 10.35562/recp.121

Référence électronique

Lucie Havard, « Étudier le Parlement par-delà ses murs », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [En ligne], 1 | 2025, mis en ligne le 25 août 2025, consulté le 18 septembre 2025. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=121>



Étudier le Parlement par-delà ses murs

La circonscription, lieu du travail parlementaire

Lucie Havard

PLAN

- I. L'indispensable étude juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription
 - A. L'exercice en circonscription de la fonction de législation du Parlement
 - B. L'exercice en circonscription de la fonction de contrôle du Parlement
- II. Les méthodes d'analyse juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription
 - A. Le recours à une démarche de droit politique
 - B. L'analyse de la documentation parlementaire

TEXTE

- 1 La circonscription, dans le ressort de laquelle il est élu, occupe une place essentielle dans la vie politique du parlementaire français. Députés et sénateurs y consacrent en règle générale une part significative, sinon majoritaire, de leur agenda hebdomadaire¹. La circonscription en tant qu'objet d'étude ne semble pourtant intéresser que faiblement les constitutionnalistes et spécialistes du droit parlementaire. Cette dernière n'est généralement appréhendée par les membres de la doctrine juridique française que sous l'angle du droit électoral, comme un « espace géographique dans lequel les opérations électorales se déroulent² ».
- 2 Lorsqu'ils étudient le Parlement, les spécialistes de la matière ne s'intéressent, pour l'essentiel, qu'à l'activité des assemblées parlementaires elles-mêmes. Étudier le Parlement de la V^e République revient finalement, pour le juriste, à analyser l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Sénat, c'est-à-dire de deux arènes politiques nationales, respectivement localisées au Palais Bourbon et au Palais du Luxembourg. Dans leur manuel de droit parlementaire, Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel ne consacrent ainsi aucun développement à la circonscription et aux missions susceptibles d'y

être menées par les parlementaires³. Cette notion n'apparaît ni dans le plan de leur ouvrage⁴, ni dans son index analytique⁵. Il en va de même de nombreux autres travaux tels que ceux de Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, consacrés au travail parlementaire sous la V^e République⁶, ou encore de l'ouvrage de Philippe Blachère, intitulé *Le droit parlementaire*⁷.

- 3 L'absence d'étude juridique de la circonscription s'explique principalement par le fait que cette dernière n'est pas reconnue *de jure* comme un lieu du travail parlementaire. Ni la Constitution, ni les lois, ni les règlements des assemblées ne font en effet référence aux activités qui y sont menées par les députés et sénateurs. Le droit parlementaire est finalement conçu comme un droit « national », propre aux assemblées parlementaires. Dans leur *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Armel Le Divillec et Michel de Villiers le définissent à cet égard comme la « branche du droit constitutionnel spécialement consacrée à l'organisation interne et à l'activité des assemblées parlementaires⁸ » ou encore, dans un sens plus large, comme « l'ensemble des règles qui s'appliquent aux assemblées⁹ ». L'étude juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription se trouve, en outre, malaisée par la dimension locale et la faible institutionnalisation dans le cadre desquelles ces derniers interviennent. Les travaux des assemblées parlementaires demeurent relativement accessibles pour le chercheur, notamment en raison de l'importante publicité dont ils font l'objet¹⁰. Il apparaît en revanche nettement plus délicat, pour le juriste, d'identifier les pratiques mises en œuvre par chaque député et chaque sénateur au sein de sa circonscription.
- 4 L'existence de telles contraintes conduit les spécialistes de la matière à abandonner cet objet d'étude aux sciences politique et sociale, dont la méthode repose essentiellement sur la réalisation d'entretiens et d'enquêtes de terrain, le recueil de données statistiques, ou encore la recherche sur archives. L'analyse juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription pourrait pourtant présenter un grand intérêt scientifique. Les nombreuses études réalisées dans ces autres disciplines¹¹ tendent en effet à démontrer que la circonscription ne constitue pas un simple lieu où députés et sénateurs se trouvent en représentation et préparent leur réélection. Elle apparaît, au contraire, comme un espace au sein duquel se

prolonge l'exercice des fonctions parlementaires traditionnelles, consacrées à l'article 24 de la Constitution¹². Face à de telles considérations, la question se pose ainsi : en l'absence de cadre normatif, comment le juriste pourrait-il étudier la dimension locale du travail parlementaire ?

- 5 L'étude juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription apparaît indispensable (I). Y renoncer conduirait en effet à « masqu[er] d'une couche abstraite le fonctionnement concret des institutions¹³ ». Les spécialistes du droit parlementaire semblent par ailleurs être en mesure de surmonter les diverses contraintes d'ordres épistémologique et méthodologique qui s'imposent à eux pour la mener à bien (II).

I. L'indispensable étude juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription

- 6 Les parlementaires exercent de nombreuses missions en circonscription. Ils participent en premier lieu, dans le cadre de leur fonction de représentation, à des événements publics tels que des réunions, des cérémonies ou encore des inaugurations, à l'occasion desquelles ils peuvent être amenés à prononcer des discours. En tant que « mandataires du concret¹⁴ », et dans la perspective de leur réélection, députés et sénateurs doivent en outre veiller à maintenir un dialogue régulier avec les habitants et les élus locaux de leur circonscription. Au sein de leur permanence parlementaire, ils se retrouvent même fréquemment à incarner un rôle d'« assistant social¹⁵ », chargé de soutenir les administrés dans la réalisation de leurs diverses démarches.
- 7 Mais la circonscription apparaît plus largement encore comme un véritable lieu du travail parlementaire, au sein duquel se prolonge l'exercice des fonctions de législation (A) et de contrôle (B) du Parlement. Son étude par les spécialistes du droit parlementaire se révèle par conséquent indispensable. En se bornant à analyser le fonctionnement des seules assemblées, ces derniers ne peuvent en

effet obtenir qu'une vision imparfaite, voire tronquée, de leur objet d'étude.

A. L'exercice en circonscription de la fonction de législation du Parlement

- 8 Les assemblées parlementaires sont placées au cœur du processus législatif. Parce qu'elle exige « une préparation attentive, faite de concertation, d'explication, de réflexion¹⁶ », la loi doit en effet passer l'épreuve de la délibération parlementaire¹⁷. Pour autant, la circonscription ne demeure pas complètement étrangère à la fonction législative du Parlement. Elle apparaît en effet comme un lieu au sein duquel députés et sénateurs peuvent nourrir leur réflexion et préparer la délibération à venir.
- 9 Le travail de terrain mené en circonscription permet aux parlementaires de perfectionner leur information et d'identifier des problématiques ou des enjeux concrets. Il s'inscrit à cet égard dans le prolongement du travail d'instruction mené par le rapporteur en commission sur les projets et propositions de loi¹⁸. En règle générale, la plupart des personnalités auditionnées à ce stade du processus législatif ne sont entendues que par le seul rapporteur, et non par l'ensemble des membres de la commission¹⁹. À titre d'illustration, dans le cadre de l'examen du projet de loi du 2 novembre 2022 relatif à l'accélération du nucléaire²⁰, 44 auditions et tables rondes ont été menées par le rapporteur à titre individuel, contre seulement deux par la commission en plénière²¹. L'organisation de rencontres et de temps d'échange en circonscription apparaît alors comme un moyen, pour chaque parlementaire, de mener son propre travail d'instruction sur le texte, sans avoir à compter exclusivement sur la parole du rapporteur. Elle s'avère particulièrement utile à l'opposition, le rapporteur désigné par la commission saisie au fond appartenant presque systématiquement à la majorité²².
- 10 Le travail d'instruction mené en commission ne peut en outre être totalement exhaustif. Le rapporteur – et, *a fortiori*, la commission – doit en effet composer avec des délais très restreints²³. Bien qu'il s'attache à recueillir le point de vue des différentes parties prenantes, il ne peut toutes les entendre. Le rapporteur reçoit en règle générale quelques experts, des représentants d'institutions spécialisées, ou

encore de la société civile organisée²⁴. Il est en revanche par exemple beaucoup plus rare qu'il sollicite l'avis de citoyens ordinaires. Là encore, la réalisation d'un travail d'instruction au sein de leur territoire apparaît alors comme un moyen, pour députés et sénateurs, de renforcer leur information en recueillant le point de vue d'autres acteurs, et notamment du citoyen ordinaire. L'organisation de rencontres et de débats en circonscription semble à cet égard se banaliser à mesure que se développe la participation citoyenne²⁵.

- 11 Ainsi, dans le prolongement du « Beauvau de la sécurité » mis en place par le gouvernement entre février et septembre 2021, la députée Audrey Dufeu a organisé, au sein de sa circonscription, un « Beauvau en circo²⁶ ». Ce dernier lui a permis, en amont de l'élaboration de la loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure²⁷, d'échanger avec « de nombreux acteurs – syndicats, parquet, élus, associations – et [de réaliser] des immersions sur le terrain aux côtés des policiers et des gendarmes²⁸ ». Les députées Cécile Untermaier et Christine Arrighi sont allées plus loin encore en instituant, dans leurs circonscriptions respectives, des mécanismes de participation citoyenne inscrits dans un temps plus long et détachés de l'examen d'un texte spécifique. Le premier dispositif, mis en œuvre dès 2012, s'intitule « l'atelier législatif citoyen de la 4^e circonscription de Saône-et-Loire ». Il permet aux citoyens de participer au processus législatif, en discutant et en donnant leur avis sur les projets et propositions de loi en cours d'examen au Parlement²⁹. Le second prend la forme d'une assemblée citoyenne locale, destinée à « faire émerger les solutions sur le terrain qui permettront d'élaborer la loi³⁰ ».
- 12 Le travail mené en circonscription influence la délibération parlementaire. Députés et sénateurs y font en premier lieu régulièrement référence pour justifier leur position sur un texte, sur l'une de ses dispositions ou sur un amendement. L'intervention réalisée à l'Assemblée nationale par la députée Laetitia Saint-Paul dans le cadre de l'examen, en première lecture, du projet de loi EGalim 1 du 1^{er} février 2018³¹ rend compte d'une telle logique :

J'ai [...] rencontré, il y a quelques semaines, l'un des agriculteurs de ma circonscription. [Il] m'a expliqué qu'au fil des ans, sa production n'avait plus été destinée qu'à un seul acheteur, avec lequel les relations s'étaient fortement dégradées. Cela avait déstabilisé toute son activité et l'avait paupérisé de façon irrémédiable. [...] Dans l'hypothèse où il devrait y avoir des sanctions, l'article 2 permet de mieux les définir³².

- 13 Dans le cadre de l'examen, en séance publique, du projet de loi du 13 février 2019 relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé³³, la députée Marie-Christine Dalloz et la sénatrice Élisabeth Doineau ont de la même façon fait référence aux échanges engagés avec les médecins de leurs circonscriptions respectives pour justifier leur position sur le texte³⁴.
- 14 Les informations réunies par les parlementaires lors de leur travail d'instruction en circonscription contribuent plus largement à nourrir leur initiative législative. À titre d'illustration, les discussions menées avec plusieurs acteurs de sa circonscription ont conduit le député Jean-Marie Sermier à déposer, avec son groupe, un amendement visant à supprimer l'article 24 du projet de loi Climat et résilience du 10 février 2021³⁵. Il explique, en séance publique, que ces échanges lui ont permis de constater qu'en dépit d'« une vraie volonté de produire de l'énergie photovoltaïque³⁶ », les acteurs locaux se retrouvent souvent contraints de « revenir en arrière³⁷ » en raison de problèmes techniques liés au réseau d'électricité. Il en va de même des Ateliers citoyens, mis en place par le député Guillaume Garot en 2017 pour réunir « plusieurs centaines de personnes de la circonscription [...] sur des enjeux d'intérêt commun³⁸ ». Ces derniers l'ont conduit à déposer plusieurs amendements sur le projet de loi EGalim 1 du 1^{er} février 2018, ainsi qu'une proposition de loi visant à lutter contre la désertification médicale³⁹.
- 15 La circonscription apparaît ainsi comme un véritable lieu du travail parlementaire, au sein duquel se prolonge l'exercice de la fonction de législation du Parlement. Il en va de même en matière de contrôle.

B. L'exercice en circonscription de la fonction de contrôle du Parlement

- 16 Bien que « juridiquement distinctes », les fonctions de législation et de contrôle du Parlement demeurent « politiquement liées »⁴⁰. Comme le relèvent en effet Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, « non seulement elles réagissent l'une sur l'autre, mais les procédures qui ressortissent à l'une peuvent servir éventuellement à l'autre⁴¹ ». Ainsi, il arrive régulièrement que la publication du rapport d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête s'accompagne du dépôt d'une proposition de loi⁴². La création de l'un ou l'autre de ces organes vise également parfois à « préparer, le plus en amont possible, un projet de loi précis ultérieurement soumis au Parlement⁴³ ».
- 17 De la même manière qu'il nourrit leur initiative législative et renforce leur capacité d'instruction des projets et propositions de loi, le travail mené en circonscription par les parlementaires participe ainsi à l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement. Députés et sénateurs exploitent en premier lieu les informations réunies dans le cadre de déplacements ou de rencontres organisées sur leur territoire à l'occasion des différentes procédures de contrôle mises en œuvre en séance publique au sein de leur assemblée. Tel est notamment le cas lors des fameuses séances de questions au gouvernement et de questions d'actualité, organisées chaque semaine à l'Assemblée nationale et au Sénat⁴⁴. À titre d'illustration, dans le cadre d'une question relative à la problématique des déserts médicaux posée au Premier ministre le 25 janvier 2022, le député Yannick Favennec-Bécot a pris pour exemple sa circonscription, au sein de laquelle « des femmes n'ont pas pu accoucher au centre hospitalier, faute d'anesthésiste-réanimateur⁴⁵ ». Au Palais du Luxembourg, le sénateur Dominique Théophile s'est de la même façon référé, à l'occasion d'une question relative au recul du trait de côte, à la situation de son département – la Guadeloupe – « où 500 foyers, composés majoritairement de personnes âgées, voient leur vie menacée du fait de leur exposition aux phénomènes climatiques naturels⁴⁶ ».

18 Le travail mené par les parlementaires en circonscription influence par ailleurs la création et la composition d'organes de contrôle tels que les missions d'information et les commissions d'enquête⁴⁷. Ainsi, la mise en place en 2019 d'une mission d'information sur la pêche par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a conduit à la nomination, aux fonctions de président et de rapporteur, de Sébastien Jumel et d'Annaïg Le Meur, deux députés issus de circonscriptions bordant le littoral, au sein desquelles l'activité de pêche maritime se trouve confrontée à de nombreux défis⁴⁸. Au moment de leur nomination, tous deux travaillaient déjà, au sein de leur territoire, sur plusieurs problématiques telles que l'incidence du développement de l'éolien en mer sur la filière pêche, ou encore les conséquences du Brexit sur la pêche dans les eaux britanniques de la Manche.

19 Une telle spécialisation permet au travail en circonscription de nourrir la réflexion des membres des missions d'information et des commissions d'enquête et d'influencer la préparation de leur rapport. Dans son avant-propos, le député et président Sébastien Jumel introduit à cet égard le rapport rendu par la mission d'information sur la pêche en faisant explicitement référence à sa circonscription :

Comme député d'un territoire qui couvre les ports de pêche de Dieppe et du Tréport depuis deux ans et demi, attentif à ce qui se vit et se raconte sur les quais, j'ai entendu des dizaines de fois cette réflexion : « la France n'a pas de vraie politique pour sa pêche ». Ce constat [...], je le partage sans réserve⁴⁹.

20 Plus qu'un centre d'impulsion, la circonscription devient même parfois un espace au sein duquel les missions d'information et les commissions d'enquête délocalisent leur activité. Ainsi, le binôme président-rapporteur peut décider d'organiser des déplacements, voire de véritables journées d'auditions décentralisées, en circonscription. À titre d'illustration, la commission d'enquête sur le narcotrafic constituée au Sénat le 20 novembre 2023 a organisé de multiples déplacements sur le territoire, notamment au sein des circonscriptions de son président et de son rapporteur, dans le cadre desquels ses membres ont réalisé une série d'entretiens avec différents acteurs locaux⁵⁰. De façon plus explicite encore, le rapport rendu le 18 juillet 2019 à l'Assemblée nationale par la commission

d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés opère une distinction entre la liste des personnes auditionnées par la commission à l'Assemblée nationale, et celle des personnes auditionnées par le rapporteur au sein de sa circonscription⁵¹.

- 21 La circonscription apparaît, là encore, comme un véritable lieu du travail parlementaire, au sein duquel se prolonge l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement. Pour pouvoir pleinement appréhender son objet d'étude, le juriste doit donc s'intéresser non seulement au fonctionnement des assemblées elles-mêmes, mais également aux activités menées par les parlementaires en circonscription. En dépit des contraintes d'ordres épistémologique et méthodologique qui s'imposent à lui, le spécialiste du droit parlementaire semble être en mesure de mener à bien une telle étude.

II. Les méthodes d'analyse juridique du travail mené par les parlementaires en circonscription

- 22 L'étude juridique de la circonscription se trouve soumise à deux principales contraintes d'ordres épistémologique et méthodologique. Le spécialiste du droit parlementaire doit en effet composer non seulement avec l'absence d'encadrement normatif du travail mené par les parlementaires en circonscription, mais également avec la difficulté d'accès aux données générée par la dimension locale et la faible institutionnalisation dans le cadre desquelles députés et sénateurs interviennent.
- 23 Deux solutions semblent néanmoins se présenter au juriste pour surmonter de telles contraintes. La première réside dans l'adoption d'une démarche de droit politique (A). La seconde consiste à orienter son travail de recherche vers une analyse de la documentation parlementaire, laquelle fait de plus en plus régulièrement référence aux travaux menés par les députés et sénateurs en circonscription (B).

A. Le recours à une démarche de droit politique

- 24 La circonscription n'est pas reconnue *de jure* comme un lieu du travail parlementaire. Ni la Constitution⁵², ni les dispositions organiques et législatives, ni les règlements des assemblées parlementaires⁵³ ne font en effet référence aux activités qui y sont menées par les députés et sénateurs. Selon Jean-François Kerléo, une telle situation résulte d'une crainte du constituant :

[L]a reconnaissance juridique d'un rapport de l'élu avec ses électeurs [c'est-à-dire l'existence d'un droit parlementaire local] ferait ressurgir le fantôme du mandat impératif et, plus généralement [...] contreviendrait à l'unité de la Nation en reconnaissant un rapport personnel du parlementaire avec sa circonscription⁵⁴.

- 25 Comme le Conseil constitutionnel l'a en effet rappelé à maintes reprises, chaque député et chaque sénateur doit être considéré comme le représentant, non pas de la population de sa circonscription, mais de « la Nation tout entière⁵⁵ ». Ainsi, « le lien concret du parlementaire avec sa circonscription est [...] occulté afin d'assurer l'unité de la Nation dans le corps même de l'élu⁵⁶ ».
- 26 L'étude de la circonscription par le juriste apparaît ainsi malaisée. Ce dernier ne peut recourir aux méthodes de recherche traditionnelles, consistant à analyser le contenu des normes, leur interprétation par le juge ainsi que la manière dont celles-ci sont concrètement appliquées. Le spécialiste du droit parlementaire semble néanmoins être en mesure de dépasser un tel obstacle épistémologique en adoptant une démarche de droit politique.
- 27 Selon Elsa Kohlhauer, « le droit politique se construit autour du postulat que la théorie juridique ne peut faire l'économie d'une considération simultanée des phénomènes politiques, qui constituent à la fois l'objet et la source du droit⁵⁷ ». Son développement résulte d'un constat : celui selon lequel, « à côté de la pure et simple application des normes constitutionnelles pertinentes, foisonnent des règles non écrites qui modifient leur portée, introduisent des

innovations non prévues par le texte ou neutralisent ses prescriptions⁵⁸ ». Selon Pierre Avril, « ces règles non écrites précisent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des organes institués⁵⁹ ». Elles se présentent au juriste comme une « jurisprudence institutionnelle⁶⁰ », dont l'analyse apparaît nécessaire à la pleine compréhension de son objet d'étude. Il ne s'agit ainsi ni de confondre droit et science politique, ni de « développer un discours politique sur le droit⁶¹ », mais d'étudier « la Constitution réelle⁶² », c'est-à-dire « la manière concrète dont les règles juridiques formelles sont fabriquées⁶³ ».

- 28 L'adoption d'une telle démarche permet au spécialiste du droit parlementaire de considérer que le travail mené par les députés et sénateurs en circonscription ne demeure pas étranger au droit, dans la mesure où il constitue « la source d'actes qui sont bien juridiques et qui mettent en œuvre des dispositions constitutionnelles⁶⁴ ». Le juriste, « ne [pouvant] se borner à constater leur édicition sans s'interroger sur leur fondement⁶⁵ », doit ainsi prendre la circonscription comme objet d'étude.
- 29 Le recours à une démarche de droit politique apparaît ainsi comme un moyen, pour les spécialistes du droit parlementaire, de s'intéresser au travail en circonscription et de ne pas abandonner son analyse aux sciences politique et sociale. Reste à définir le cadre méthodologique d'une telle étude et la manière dont le juriste peut, concrètement, identifier les pratiques mises en œuvre par les députés et sénateurs au sein de leur circonscription. Ce dernier semble à cet égard pouvoir orienter son travail de recherche vers une analyse de la documentation parlementaire.

B. L'analyse de la documentation parlementaire

- 30 Le fonctionnement des assemblées parlementaires repose sur d'importantes mesures de publicité. Les discussions organisées en séance publique dans l'hémicycle de chaque chambre font l'objet d'une captation et d'une retransmission vidéo en direct. Elles sont ensuite retranscrites dans un compte rendu intégral, publié au *Journal officiel de la République française*⁶⁶. Les travaux des commissions et de différents organes de contrôle tels que les

missions d'information et les commissions d'enquête se concluent quant à eux par la publication et la mise en ligne d'un rapport⁶⁷. L'existence de tels documents permet au juriste d'identifier les pratiques mises en œuvre au sein des assemblées parlementaires, quand bien même ces dernières ne reposent sur aucun fondement normatif exprès.

- 31 Il apparaît en revanche bien plus délicat, pour le spécialiste du droit parlementaire, d'analyser le travail en circonscription. Ce dernier s'inscrit en effet dans une dimension locale, caractérisée par une faible institutionnalisation. Députés et sénateurs y mettent en œuvre des pratiques variées, ne s'accompagnant d'aucune mesure de publicité permettant au juriste de formellement les identifier. À titre d'illustration, l'organisation par les députés Guillaume Garot et Cécile Untermaier d'ateliers citoyens au sein de leur circonscription n'a conduit à la publication d'aucun rapport ni compte rendu des débats.
- 32 Ainsi, le spécialiste du droit parlementaire ne semble *a priori* avoir d'autre choix, pour étudier le travail en circonscription, que de calquer sa méthode sur celle du politiste, en réalisant des entretiens et des enquêtes de terrain auprès de plusieurs députés et sénateurs. Dans sa thèse de science politique consacrée au travail du député en circonscription, Corentin Poyet recourt à cet égard à une méthode ethnographique le conduisant, d'une part, à « observ[er] des députés durant leur séjour en circonscription afin de référencer les activités qu'ils entreprennent⁶⁸ » et, d'autre part, à réaliser des entretiens.
- 33 Mais le juriste peut en réalité appuyer son travail de recherche sur une méthode plus familière, consistant à analyser la documentation parlementaire. Les développements exposés dans la première partie du présent article ont en effet permis de mesurer l'influence exercée par la pratique des députés et sénateurs en circonscription sur les travaux des assemblées parlementaires. Ainsi, même s'il ne fait pas en lui-même l'objet de comptes rendus ou de rapports, le travail mené par les parlementaires en circonscription est susceptible d'être mentionné dans la documentation des assemblées.
- 34 Nul besoin d'interroger le député Guillaume Garrot ou de se rendre dans la première circonscription de Mayenne pour identifier la mise en œuvre de ses ateliers citoyens et mesurer leur influence sur le processus législatif. Il suffit, pour ce faire, d'analyser le rapport rendu

par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi contre la désertification médicale. Dans son avant-propos, le député et rapporteur fait en effet référence au mécanisme de participation citoyenne mis en œuvre au sein de sa circonscription :

[C]es ateliers se sont réunis à cinq reprises à Laval en rassemblant une grande diversité de volontaires [...]. De ces échanges sur toute l'année ont émergé des attentes communes et des propositions partagées, socle de cette proposition de loi⁶⁹.

- 35 De la même façon, l'analyse du rapport d'information rendu le 17 décembre 2014 en conclusion des travaux de la mission d'information sur les professions juridiques réglementées⁷⁰ permet d'identifier la consécration, par la députée Cécile Untermaier, d'un atelier législatif citoyen dans sa circonscription. Cette dernière en rappelle le principe :

Cet atelier a pour objet la présentation et la discussion des projets ou propositions de loi en discussion au Parlement, avant leur adoption. [...] Il ressort ensuite des discussions des interrogations concrètes, qui permettent de proposer des amendements « citoyens » à l'Assemblée nationale⁷¹.

- 36 Une telle pratique, consistant à faire référence au travail en circonscription dans la documentation parlementaire, n'est pas systématique⁷². Elle tend néanmoins à se renforcer depuis le début des années 2010, notamment au sein des rapports parlementaires, dans lesquels les élus cherchent désormais à rendre plus précisément compte de leur action locale. L'analyse de la documentation parlementaire apparaît ainsi comme un outil permettant au juriste d'identifier les différentes pratiques mises en œuvre par les députés et sénateurs en circonscription.
- 37 Le spécialiste du droit parlementaire semble donc, en définitive, en mesure de dépasser les diverses contraintes d'ordres épistémologique et méthodologique qui s'imposent à lui pour étudier le travail parlementaire en circonscription.

NOTES

- 1 Le rythme classique d'un parlementaire français consiste en effet à se rendre dans son assemblée en milieu de semaine, en général les mardi, mercredi et jeudi, et à réserver le reste de son temps pour le travail en circonscription (L. Dalibert, « Le travail des parlementaires. Entre permanences et évolutions », *Cahiers français*, n° 445, mai-juin 2025, p. 50).
- 2 T. Ehrhard, « Circonscription », dans D. Connil, P. Jensel-Monge et A. de Montis, *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 182.
- 3 P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 7^e éd., 2023.
- 4 *Ibid.*, p. 519-523.
- 5 *Ibid.*, p. 515-518.
- 6 J.-P. Camby et P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 5^e éd., 2011.
- 7 Ph. Blachère, *Le droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2022.
- 8 A. Le Divellec et M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 14^e éd., 2024, p. 145.
- 9 *Ibid.*
- 10 Voir notamment art. 33, al. 1^{er} C.
- 11 Pour ne citer que quelques exemples, voir M. Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000 ; C. Poyet, *Le député prisonnier de sa circonscription : étude de la réactivité des parlementaires au prisme des contraintes institutionnelles et territoriales*, thèse, Bordeaux, 2016 ; É. Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, p. 429-454 ; O. Costa et C. Poyet, « Par-delà les murs du Palais Bourbon : le travail en circonscription des députés français », 14^e Congrès de l'Association française de science politique, Session thématique 37. Dans l'ombre de la loi. Travail au parlement et vie politique, Montpellier, juillet 2017.
- 12 Art. 24, al. 1^{er} C. Voir C. Poyet, *op. cit.*, p. 359-432.

- 13 J.-F. Kerléo, « Le droit parlementaire local, l'impensé juridique de la fonction territoriale du représentant de la Nation », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 109, 2017, p. 106.
- 14 M. Abelès, *op. cit.*, p. 29.
- 15 C. Poyet, *op. cit.*, p. 151. Voir également É. Kerrouche, *op. cit.*, p. 432-436.
- 16 J.-J. Chevallier *et al.*, *Histoire de la V^e République*, Paris, Dalloz, 16^e éd., 2017, p. 298-299.
- 17 B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2^e éd., 2012, p. 18.
- 18 La première et principale mission du rapporteur désigné par la commission compétente sur le fond consiste en effet à « expertiser le contenu du projet ou de la proposition de loi » (É. Buge et M. Mugnier, « Le rapporteur, clef de voûte de la délibération parlementaire », *Jus Politicum*, n° 26, 2021, p. 285).
- 19 Ce dernier apparaît ainsi comme le « référent technique des débats parlementaires : sa parole est écoutée car elle est réputée informée » (*ibid.*, p. 308).
- 20 Projet de loi n° 100 du 22 novembre 2022 relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.
- 21 D. Gremillet, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*, Doc. Sénat n° 236, 11 janvier 2023, p. 223-227.
- 22 « Le rôle central joué par le rapporteur, devant se comporter fidèlement comme le porte-parole de la commission, a conduit à attribuer le quasi-monopole des rapports sur les textes prioritaires aux représentants des groupes de la majorité » (P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *op. cit.*, p. 276-277). Voir également P. Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 303-306, spécialement p. 304.
- 23 Le recours, désormais banalisé, à la procédure accélérée par le gouvernement s'accompagne, le plus souvent, de la suppression des délais

constitutionnels d'examen des projets de loi de six et quatre semaines (v. art. 42, al. 3 et 5 et art. 45, al. 2 C.).

24 À titre d'illustration, dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 100 du 22 novembre 2022 relatif à l'accélération du nucléaire, le rapporteur désigné par la Commission des affaires économiques du Sénat a procédé à l'audition de représentants d'institutions telles que l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs et l'Autorité de sûreté nucléaire, d'associations telles que Greenpeace France et le Réseau Sortir du nucléaire, ou encore de syndicats tels que la Confédération générale du travail (D. Gremillet, Rapport cité, p. 223-227).

25 Sur le développement et la conception de la participation citoyenne, voir E. Duval, *Participation et démocratie représentative. Analyse juridique du cas français*, Paris, L'Harmattan, 2023, p. 44-47.

26 JO AN, *Débats*, 2^e séance du 6 avril 2021, p. 3656.

27 Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

28 JO AN, *Débats*, 2^e séance du 6 avril 2021, p. 3656.

29 C. Untermaier, « Politique : “Repenser le rôle local du député et replacer le citoyen au cœur du processus démocratique” », *Le Monde*, 4 mai 2022.

30 S. Sarrat, « La députée Christine Arrighi crée le “Parlement de la 9^e circonscription de Haute-Garonne” », *Le Journal toulousain*, 5 octobre 2022.

31 Projet de loi n° 627 du 1^{er} février 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable.

32 JO AN, *Débats*, 1^{re} séance du 24 mai 2018, p. 4147.

33 Projet de loi n° 1680 du 13 février 2019 relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

34 Voir JO AN, *Débats*, 1^{re} séance du 20 mars 2019, p. 2747 et JO Sénat, *Débats*, séance du 4 juin 2019, p. 7822.

35 Projet de loi n° 3875 du 10 février 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

36 JO AN, *Débats*, 2^e séance du 9 avril 2021, p. 3949.

37 *Ibid.*

- 38 G. Garot, « Associer les citoyens au travail parlementaire », dans M. Heitzmann-Patin et J. Padovani (dir.), *La participation du citoyen à la confection de la loi*, Paris, Mare & Martin, 2022, p. 134.
- 39 Proposition de loi n° 2354 du 22 octobre 2019 contre la désertification médicale et pour la prévention. Voir également M. Cotta, « Déserts médicaux : le député mayennais Guillaume Garot repart à la charge à l'Assemblée nationale », *France Bleu Mayenne*, 21 novembre 2019.
- 40 P. Avril, J. Gicquel et J.-É. Gicquel, *op. cit.*, p. 247.
- 41 *Ibid.*
- 42 Pour ne citer qu'un exemple, voir É. Blanc, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier*, Doc. Sénat n° 588, 7 mai 2024, 629 pages, et proposition de loi n° 735 du 12 juillet 2024 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.
- 43 J.-P. Bloch *et al.*, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Paris, Assemblée nationale, 2000, p. 83.
- 44 Art. 133 RAN et art. 75 bis RS.
- 45 JO AN, *Débats*, séance du 25 janvier 2022, p. 1074.
- 46 JO Sénat, *Débats*, séance du 10 avril 2024, p. 2605.
- 47 Les missions d'information « sont essentiellement le fait des commissions permanentes » (P. Türk, *op. cit.*, p. 466). Voir art. 145, al. 2 RAN et art. 20, al. 1^{er} RS. La création des commissions d'enquête relève quant à elle de l'initiative parlementaire. Elle prend la forme, au sein de chaque assemblée, du dépôt d'une proposition de résolution par un ou plusieurs parlementaires. Voir art. 51-2 C, art. 137 et s. RAN et art. 6 *ter* RS.
- 48 A. Le Meur, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la pêche*, Doc. AN n° 2293, 9 octobre 2019, p. 3. Sébastien Jumel est alors député de la sixième circonscription de Seine-Maritime ; Annaïg Le Meur de la première circonscription du Finistère.
- 49 A. Le Meur, *op. cit.*, p. 21.
- 50 É. Blanc, *op. cit.*, p. 575-590. Le rapport mentionne la notion d'« entretiens », et non celle d'auditions.
- 51 S. Jumel, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et l'université de la République, quatorze ans après la loi du 11 février 2005*, Doc. AN n° 2178, 18 juillet 2019, p. 223-235.

52 Le texte constitutionnel ne mentionne la notion de circonscription qu'à une seule reprise, pour prévoir qu'« une commission indépendante [...] 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 » (art. 25, al. 3 C.). Ce dispositif a été introduit par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

53 Le Règlement de l'Assemblée nationale ne fait référence à cette notion que pour préciser que l'amende encourue par un commissaire absent au moment de la réunion de sa commission ne s'applique pas « aux députés élus dans une circonscription située hors de métropole, à l'exception de ceux qui sont élus dans une circonscription située en Europe » (art. 42, al. 2 RAN). La notion de circonscription n'apparaît en outre à aucune reprise dans le Règlement du Sénat.

54 J.-F. Kerléo, *op. cit.*, p. 105.

55 Cons. const., n° 99-410 DC, 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, § 17. Voir également Cons. const., n° 2004-490 DC, 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, § 14, ou encore Cons. const., n° 2008-573 DC, 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, § 30.

56 J.-F. Kerléo, *op. cit.*, p. 105.

57 E. Kohlhauer, *Le droit politique comme théorie constitutionnelle : proposition de systématisation*, thèse, Montpellier, 2019, p. 241.

58 P. Avril, « Penser le droit politique (suite) », *Jus Politicum*, n° 20, 2018, p. 8.

59 *Ibid.*

60 C. Geynet-Dussauze, *L'obstruction parlementaire sous la V^e République. Étude de droit constitutionnel*, Bayonne, IFJD, 2019, p. 27.

61 X. Magnon et A. Vidal-Naquet, « Le droit constitutionnel est-il un droit politique ? », *Les Cahiers Portalis*, n° 6, 2019, p. 121, DOI : [10.3917/capo.006.0107](https://doi.org/10.3917/capo.006.0107).

62 O. Beaud, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. À propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 6, n° 2, 1998, p. 69.

63 A. Le Divillec, « Le droit constitutionnel est-il un droit politique ? », *Les Cahiers Portalis*, n° 6, 2019, p. 103.

64 P. Avril, *op. cit.*, p. 8.

65 *Ibid.*

66 Art. 33, al. 1^{er} C. En ce qui concerne les séances des commissions, voir art. 46, al. 1^{er} RAN et art. 15 *ter*, al. 1^{er} RS.

67 Voir art. 86, al. 1^{er}, 144, al. 2 et 145, al. 8 RAN, et art. 17 *bis*, al. 3 RS. Voir également le troisième paragraphe du Chapitre V de l'*Instruction générale du Bureau du Sénat*.

68 C. Poyet, *op. cit.*, p. 35.

69 G. Garot, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi contre la désertification médicale et pour la prévention*, Doc. AN n° 2443, 27 novembre 2019, p. 5.

70 C. Untermaier et Ph. Houillon, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur les professions juridiques réglementées*, Doc. AN n° 2475, 17 décembre 2014, 240 pages.

71 *Ibid.*, p. 229.

72 J.-F. Kerléo, *op. cit.*, p. 119-120.

RÉSUMÉS

Français

La circonscription en tant qu'objet d'étude n'intéresse que faiblement les spécialistes du droit parlementaire français. Un tel manque d'intérêt s'explique principalement par le fait qu'elle n'est pas reconnue *de jure* comme un lieu du travail parlementaire. Le travail mené par les députés et sénateurs en circonscription s'inscrit pourtant à de nombreux égards dans la continuité de celui qui est mis en œuvre au sein des assemblées parlementaires dans le cadre de l'exercice des fonctions de législation et de contrôle. Afin de pouvoir pleinement saisir le fonctionnement du Parlement, le juriste devrait ainsi s'intéresser à cet espace. L'analyse juridique d'un tel objet d'étude ne peut cependant se faire qu'au travers de méthodes de recherche renouvelées.

English

As a subject of study, the constituency is of little interest to specialists in French parliamentary law. This lack of interest is mainly due to the fact that it is not recognized by law as a place of parliamentary work. However, the

activities conducted by members of Parliament within their constituencies seem to complement the work carried out in parliamentary assemblies in the context of exercising legislative and oversight functions. To fully understand how Parliament works, legal scholars should consider this space as an essential area of inquiry. Nonetheless, a legal analysis of such a subject requires the adoption of renewed research methodologies.

INDEX

Mots-clés

circonscription, Parlement, travail parlementaire, députés et sénateurs, droit politique

Keywords

constituency, Parliament, parliamentary work, members of Parliament, political law

AUTEUR

Lucie Havard

Doctorante et ATER en droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ISJPS (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – CNRS UMR 8103)