



POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

PREMIÈRE CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

DÉCEMBRE 2017



SOMMAIRE

○ AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	2
○ LES GROUPES DE TRAVAIL	4
○ LES CHIFFRES-CLÉS	5
○ RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	7
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS	9
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LE STATUT DES COLLABORATEURS	45
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ET LES DROITS DE L'OPPOSITION	101
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION	183
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	245
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE	287
○ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'OUVERTURE ET LE RAYONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	377
○ CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES	415

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE



On entend souvent dire que la démocratie française est en crise. Et c'est vrai. Je n'oublie pas que pour la première fois de notre histoire, les électrices et les électeurs qui se sont abstenus ont été plus nombreux que ceux qui ont voté lors des dernières élections législatives. Et les votes populistes n'ont jamais été aussi nombreux. Notre devoir est donc d'apporter la réponse de la démocratie parlementaire à cette crise de défiance.

C'est pourquoi notre assemblée a décidé de réinterroger ses procédures de manière systématique et ordonnée, ce qui est totalement inédit. À mon initiative, sept groupes de travail ont été créés à cet effet par le Bureau le 20 septembre dernier. Avec ce rapport d'étape, je tiens à rappeler la méthode retenue.

D'abord, le pluralisme. Le Parlement est le lieu du débat politique. Notre assemblée est riche de la diversité des tendances qui la composent. Chacune d'entre elles est représentée dans chaque groupe de travail. Chaque président de groupe de travail appartient à un groupe politique différent et je tiens à saluer leur engagement personnel. Alors qu'ils appartiennent en majorité à l'opposition, ils ont pris une part active au bon déroulement de ces travaux. La diversité des sensibilités de notre assemblée s'exprime aussi dans les contributions individuelles ou collectives qui sont annexées aux rapports et apportent des éclairages complémentaires et, parfois, divergents.

Ensuite, la transparence. Toutes les auditions ont été publiques, ouvertes à la presse et retransmises sur le site internet de l'Assemblée nationale ; des comptes rendus écrits ont été établis et mis en ligne. La publicité des travaux est un principe de fonctionnement du Parlement et seul le pouvoir législatif offre ce niveau d'accessibilité et de visibilité aux citoyens.

Troisièmement, l'ouverture. L'Assemblée nationale n'a pas travaillé en vase clos. Chaque groupe de travail disposait d'un espace contributif où chacun, citoyen, universitaire, collaborateur ou député, pouvait adresser ses propositions. Surtout, une consultation citoyenne inédite a permis de collecter plusieurs milliers de contributions et de réunir une vingtaine de citoyens, à l'Assemblée nationale, à l'occasion d'ateliers de travail avec des députés. La synthèse en est publiée en annexe du rapport du groupe de travail sur la Démocratie numérique.

Enfin, l'efficacité. C'est un élément clé de la démarche. Il ne s'agit pas uniquement de penser le renforcement du Parlement, mais également de le traduire dans les faits et dans les pratiques. Ceci suppose de mettre en œuvre des réformes de manière régulière et progressive, en recherchant le consensus quand cela est possible mais sans jamais renoncer à progresser.

Grâce à un travail collectif et intense, le résultat est au rendez-vous moins de six mois après le début de la nouvelle législature. Je tiens à saluer l'investissement des 70 députés membres des groupes de travail et des milliers de citoyens qui ont activement travaillé à imaginer l'Assemblée nationale de demain.

Il en résulte 95 propositions qui recueillent, pour la très grande majorité d'entre elles, l'approbation de l'ensemble des membres des groupes de travail.

C'est désormais une nouvelle phase qui s'ouvre. Le Bureau de l'Assemblée nationale sera saisi, en janvier, des propositions de réformes concernant notamment les collaborateurs parlementaires, le développement durable et l'ouverture de l'Assemblée nationale à la société. Par ailleurs, nombre de propositions pourront trouver une suite dans la réforme constitutionnelle à venir.

Dès janvier, les groupes de travail seront saisis de nouvelles thématiques. Et dans six mois, sur la base de leurs propositions, d'autres réformes du fonctionnement de notre assemblée seront mises en œuvre. Cette démarche, qui marquera toute la législature, poursuit une ambition : replacer, pas à pas, le Parlement au cœur de notre République en faisant émerger, ensemble, une nouvelle Assemblée nationale.

François de RUGY

Président de l'Assemblée nationale

LES GROUPES DE TRAVAIL

Le processus des réformes pour une nouvelle Assemblée nationale est piloté et coordonné par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Pour le mener à bien, sept groupes de travail sont constitués sur les thématiques suivantes :

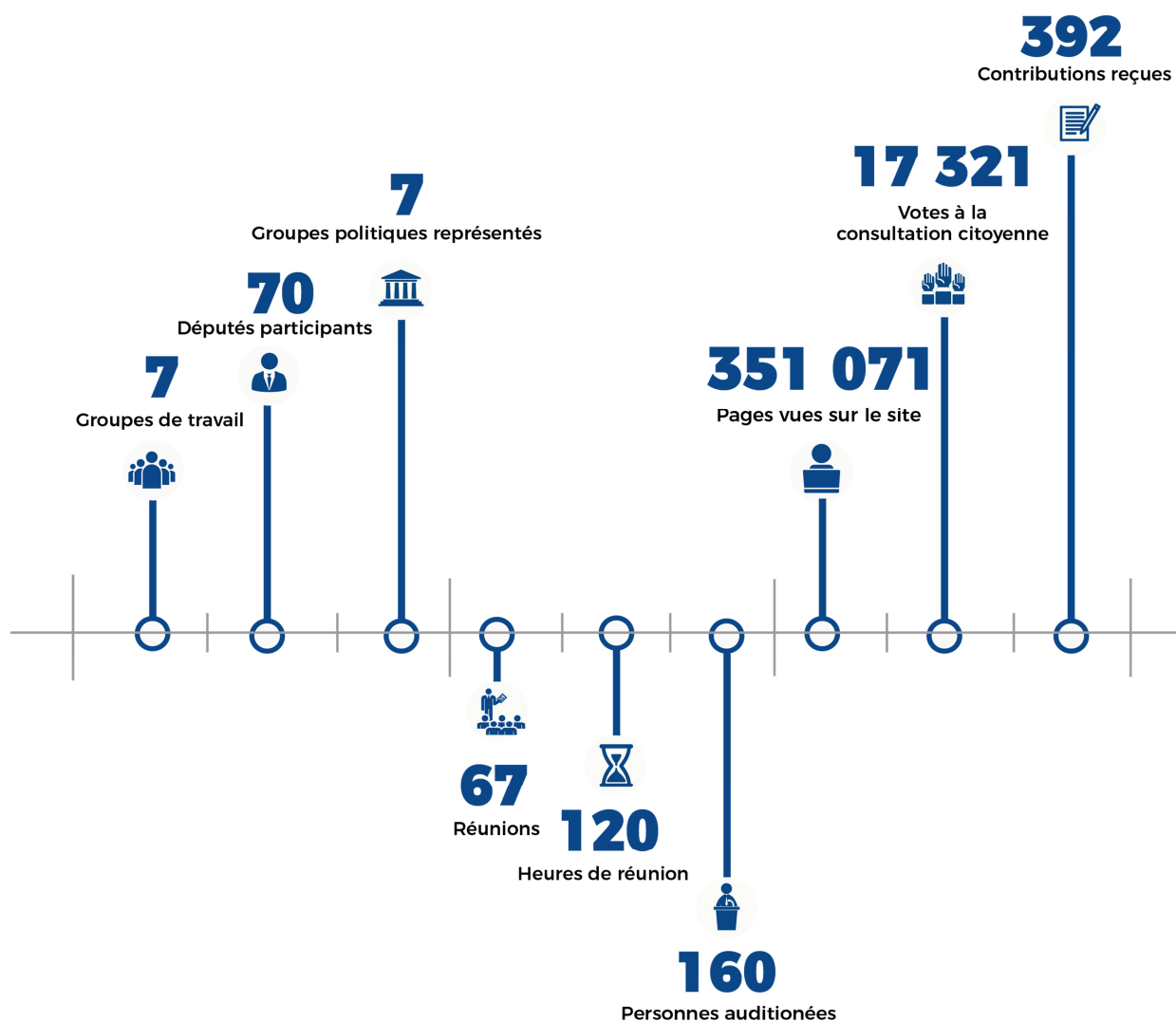


Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale. De façon à assurer un parfait pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité. Les membres des groupes de travail sont désignés pour une durée d'un an, renouvelable.

Les présents rapports ont été établis sous la responsabilité des rapporteurs. Les membres des groupes de travail qui le souhaitent ont pu y joindre une contribution. Certaines sont transversales à l'ensemble des groupes de travail et sont répertoriées en fin de document.



LES CHIFFRES-CLÉS



RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL



**POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

LES CONDITIONS DE TRAVAIL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Jacqueline MAQUET, Rapporteure

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Michel LARIVE

COMPOSÉ DE :

Président : Michel LARIVE : La France insoumise

Rapporteure : Jacqueline MAQUET : La République en Marche

Olivier DUSSOPT : Nouvelle Gauche

Yannick FAVENNEC BECOT : UDI, Agir et Indépendants

Annie GENEVARD : Les Républicains

Membres : Gilles LURTON : Les Républicains

Jean-Paul MATTEI : Mouvement Démocrate et apparentés

Stéphane PEU : Gauche démocrate et républicaine

Claire PITOLLAT : La République en Marche

Nicole TRISSE : La République en Marche



SOMMAIRE

○ MOT DU PRÉSIDENT	49
○ INTRODUCTION	50
○ PROPOSITIONS	54
○ LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	92
○ SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	94
○ CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	98

MOT DU PRÉSIDENT

Lorsque les projecteurs se braquent sur les collaborateurs parlementaires, à l'hiver 2017, l'opinion publique découvre une situation professionnelle jusque-là restée dans l'ombre et les multiples interrogations qu'elle soulève. Pourtant, à l'Assemblée nationale, tout juste deux mois plus tôt, était conclu le premier accord collectif de travail de son histoire, à la suite d'un semestre de négociations entre une association de députés-employeurs créée à cet effet et les organisations représentant les collaborateurs.

Paradoxe de la situation professionnelle des collaborateurs parlementaires qui souffre de bien des ambivalences : entre ombre et lumière, entre incertitudes et avancées sociales, entre pratiques et réglementation...

En ce début de législature, à l'initiative de M. le Président de l'Assemblée nationale François de RUGY, le Bureau de l'Assemblée nationale a institué sept groupes de travail pour réformer l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale, dont le présent groupe sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires.

Si la réflexion sur un instrument juridique qui régirait la situation des collaborateurs, leurs droits et leurs obligations, a été engagée sous la XIV^e législature, elle doit en effet aujourd'hui prendre un nouveau tournant. La consécration du dialogue social entre les représentants des députés-employeurs et ceux des collaborateurs dans la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique sonne comme un défi, qu'il nous revient de relever collectivement.

Comment progresser vers une meilleure reconnaissance du travail des collaborateurs parlementaires, telle était notre première feuille de route : depuis le 28 septembre 2017, le groupe se sera réuni à onze reprises, pour vingt-et-une auditions ou tables rondes, entendant trente-huit personnalités de tous horizons ; deux déplacements ont été effectués, l'un au Bundestag à Berlin, l'autre au Parlement européen à Bruxelles.

C'est dire si ces travaux ont été riches, abordant les enjeux multiples de cette question du rôle et du statut des collaborateurs, qu'ils soient juridiques, sociaux, budgétaires, déontologiques,... Cette démarche d'audit sur la situation professionnelle des collaborateurs est une première ; le matériau ainsi collecté est rare : sa seule existence vaut déjà reconnaissance, reconnaissance non seulement d'une problématique, mais aussi d'une relation professionnelle avec tout ce qu'elle implique à la fois de règles et d'humanité.

Le présent rapport est une première étape. Il sera important que le groupe de travail, qui connaîtra d'autres questions ensuite, puisse faire un point régulier sur l'état de mise en œuvre de ses propositions. Il ne s'agit naturellement pas de se substituer au dialogue social ; il s'agit de suivre des évolutions, il en va de notre responsabilité.

On ne peut enfin que se féliciter de l'état d'esprit dans lequel se sont déroulés les travaux du groupe. Concernant ce sujet du statut des collaborateurs, primordial pour le bon fonctionnement de l'Assemblée nationale, la volonté de consensus, notamment avec Mme Jacqueline MAQUET, Rapporteuse, a prédominé, même s'il peut toujours exister des nuances.

C'est une chance pour nous d'œuvrer de concert à cette réalisation concrète que constitue le développement du dialogue social, en consolidant la branche professionnelle esquissée avec l'accord du 24 novembre 2016. La régularité des négociations et la conclusion de divers accords collectifs nous donneront à terme cette convention collective à laquelle nous aspirons, pour la sécurité professionnelle des collaborateurs comme des députés-employeurs.

Michel LARIVE

INTRODUCTION

La richesse des travaux du groupe de travail atteste la pluralité des enjeux que recouvre la question de la situation professionnelle des collaborateurs de députés, conformément aux diverses interventions des collaborateurs eux-mêmes, mais aussi de juristes, de représentants des administrations, d'universitaires, de praticiens de la formation professionnelle,...

Au-delà de cette diversité, c'est cependant – il faut sans doute commencer par là – une **relation spécifique qui lie le député-employeur et son collaborateur**.

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a consacré ce lien en prévoyant que « *les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les employeurs directs* », reprenant une disposition similaire insérée dans le Règlement de l'Assemblée nationale en 2014.

Valeur législative est ainsi conférée au **principe fondamental du député seul employeur de ses collaborateurs**. La même loi précise d'ailleurs que le député définit les tâches confiées à ses collaborateurs et en contrôle l'exécution.

L'application du droit privé – le droit commun du travail – est aussi spécifiée, cadre dans lequel s'exerce la **liberté contractuelle** qui fonde la relation de travail entre le député et ses collaborateurs.

Il faut mentionner une autre composante de cette relation personnelle, à savoir **la confiance mutuelle entre deux personnes** : aucun texte ne saurait en effet remplacer cette dimension fondamentale qui non seulement permet mais aussi caractérise le lien *intuitu personae* entre le député-employeur et le collaborateur.

Enfin, au cours des échanges entre les membres du groupe de travail, l'importance d'un **équilibre entre les droits et les devoirs de chacune des parties au contrat** a été soulignée.

L'ensemble des caractéristiques de cette relation professionnelle demande aujourd'hui à être redéfini, clarifié, sécurisé – c'est l'objet même de la démarche en vue de l'élaboration d'un statut.

I. CONSTATS

Les travaux menés par le groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires ont conduit à poser certains constats, qui éclairent les orientations retenues.

▪ Premier constat : nous ne partons pas de rien

→ **Sous la XIV^e législature**, de nombreuses mesures ont été prises en faveur de la reconnaissance professionnelle des collaborateurs. Elles ont souvent été mentionnées lors des auditions.

Voici les principales pour mémoire.

En premier lieu, **plusieurs mesures financières** ont été actées :

- l'augmentation du montant du crédit collaborateur à due concurrence d'une diminution de l'IRFM de 10 % assortie de l'interdiction d'opérer des transferts du crédit collaborateur vers l'IRFM ;
- la diminution du tarif appliqué aux collaborateurs dans les restaurants en libre-service de l'Assemblée nationale ;
- le maintien intégral des rémunérations pendant la durée des arrêts maladie et congés de maternité ;
- l'institution d'une complémentaire santé à des conditions financières particulièrement avantageuses, l'Assemblée nationale finançant le montant de la cotisation mensuelle à hauteur de 80 %.

En deuxième lieu, des **mesures pratiques et symboliques** ont été adoptées :

- l'assouplissement des règles de circulation autour de l'hémicycle, permettant l'accès des collaborateurs sans limitation aux salons du « périmètre sacré » ;
- l'attribution d'une carte d'identité professionnelle en lieu et place des laissez-passer ;
- la création d'un livret du député pour l'accueil de ses collaborateurs ;
- la diffusion régulière d'éléments statistiques sur les collaborateurs aux organisations les représentant ;
- la publication des noms des collaborateurs sur le site de l'Assemblée nationale ;
- la simplification du format de l'adresse électronique des collaborateurs.

En troisième lieu, des dispositions étaient destinées à améliorer la **formation professionnelle des collaborateurs** : l'organisation de réunions régulières sur la formation avec les organismes partenaires, l'ouverture aux collaborateurs des formations internes de l'Assemblée nationale ou encore la création d'un nouveau cycle de formation à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Il faut naturellement ajouter la **conclusion d'un accord collectif de travail** le 24 novembre 2016, les **bases d'un dialogue social conforme au droit du travail étant posées avec la création d'une association de députés-employeurs pour la négociation collective et la reconnaissance de syndicats représentatifs**. Cet accord prévoit :

- un dispositif de forfait en jours permettant aux salariés autonomes de bénéficier de quatre semaines de repos en plus des cinq semaines de congés légaux ;
- le rétablissement d'une indemnité destinée à compenser la précarité afférente à la rupture contractuelle pour fin de mandat, qui ne bénéficiait plus qu'aux collaborateurs recrutés avant le 1^{er} janvier 2010.

S'y est ajoutée à la fin de la législature une prime exceptionnelle dite « indemnité législature 2017 » d'un montant de 2 000 €. Au total, le coût pour l'Assemblée nationale des dépenses au titre des fins de contrat au terme de la XIV^e législature s'est élevé à 36 M €, représentant une dépense supérieure en moyenne à 25 000 € pour chacun des 1 405 collaborateurs concernés par une fin de contrat ;

- la consécration des régimes indemnitaires et sociaux existants favorables aux collaborateurs (prime repas, prime de prévoyance, 13^e mois, prime d'ancienneté, allocation pour frais de garde d'enfant, prime exceptionnelle, régimes de maintien de salaire pendant les arrêts maladie et de complémentaire santé).

→ Il faut aussi souligner les avancées déjà constatées au tout début de la présente législature, avec l'adoption de la **loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique** qui a prévu les éléments suivants :

- l'interdiction de l'emploi comme collaborateur d'un membre de la famille proche et la nécessité de déclarer au Bureau de l'Assemblée nationale et à la Déontologue les collaborateurs membres de la famille élargie ;
- la consécration du dialogue social entre les représentants des députés-employeurs et ceux des collaborateurs ;
- l'inscription dans la loi d'une nouvelle procédure de licenciement *sui generis* permettant de sécuriser les ruptures de contrat à la suite de la fin du mandat du député-employeur. Cette procédure est assortie d'un dispositif d'accompagnement renforcé prévoyant des formations développées pour les salariés au chômage et une indemnisation majorée par rapport au droit commun, selon un dispositif voisin de celui du contrat de sécurisation professionnelle ouvert aux licenciés économiques.

Le rappel de ce corpus est essentiel. La question du statut doit être envisagée compte tenu de ce contexte et s'inscrire dans cet ensemble afin de l'enrichir.

▪ **Deuxième constat : il y a un déficit d'information tant des collaborateurs que de leurs députés-employeurs**

Les membres du groupe de travail ont été étonnés de constater la large méconnaissance des mesures existantes au cours des auditions, parfois de la part des représentants des collaborateurs eux-mêmes.

À titre d'illustration, la table ronde sur la formation professionnelle a montré la large gamme d'offres mises à disposition des collaborateurs, offres trop souvent méconnues.

De même, l'existence de l'association de députés-employeurs, élément pourtant clef du dialogue social, créée sous la précédente législature mais dont la durée est illimitée, a été questionnée.

Ou encore, la – certes récente – nouvelle procédure de licenciement en fin de mandat, facteur de sécurisation essentiel, a souvent été passée sous silence.

Autres exemples encore, plusieurs représentants des collaborateurs mais aussi membres du groupe ont regretté ne pas être suffisamment au fait du nouveau dispositif de forfaits en jours, ou ignorer la possibilité pour un député et son collaborateur de conclure un avenant au contrat de travail afin de prévoir le remplacement de la prime repas par des titres-restaurants.

▪ **Troisième constat : il ne faut pas confondre groupe de travail et dialogue social**

Ce dernier point est une question de méthode. Plusieurs organisations de collaborateurs ont regretté ne pas compter de représentants parmi les membres du groupe de travail.

Ainsi que cela a été exposé, le groupe de travail, composé de parlementaires à l'instar des six autres groupes créés en vue de réformer l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ne se substitue pas au dialogue social. Ce groupe travaille à l'élaboration de propositions ; toute sa place sera faite au dialogue social, étant précisé que le conseil d'administration de l'association des députés-employeurs a été renouvelé en ce début de législature précisément à cet effet.

II. PROPOSITIONS

De très nombreuses propositions ont été évoquées au cours des auditions.

Toutes ne sont bien sûr pas reprises dans le présent rapport : il convient d'être ambitieux mais aussi réaliste, c'est ce point d'équilibre qui a été recherché ; on rappelle au demeurant que le groupe de travail est constitué pour la durée de la législature et qu'il fallait faire des choix pour cette première étape.

Cela étant, les propositions énoncées ci-après forment un ensemble consistant dont la mise en œuvre ne pourrait être envisagée qu'à une échelle pluriannuelle.

Cet ensemble veut tenir lieu à la fois de diagnostic et de perspective. Il est articulé autour de trois orientations générales.

▪ **Première orientation : développer le dialogue social dans le cadre existant**

Ce point est majeur. Les structures pour un dialogue social, on l'a vu, existent. Les choix opérés sous la dernière législature ont été validés par les différents juristes entendus. Il est donc absolument indispensable d'établir **un dialogue social régulier** pour l'ensemble de la législature.

Cela passe par deux séries de mesures.

En premier lieu, favoriser la négociation collective sur plusieurs sujets : l'élaboration de fiches métiers et de références salariales ; le développement de la formation professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels ; le décompte et l'aménagement du temps de travail ; le télétravail ; un code de déontologie ; l'établissement d'un plan de lutte contre tout type de harcèlement et contre le sexisme.

Il est précisé que préalablement à l'ouverture de toute négociation, les modalités de mise en œuvre du dialogue social (acteurs, calendrier, méthodologie,...) devront être définies.

En second lieu, faciliter la mise en œuvre de ce dialogue social : d'une part, en demandant à tous les députés-employeurs ayant donné mandat aux services de l'Assemblée nationale de gérer les contrats avec leurs collaborateurs d'adhérer à l'association de députés-employeurs ; d'autre part, en instituant un système de crédit d'heures pour les représentants des organisations de collaborateurs.

▪ **Deuxième orientation : augmenter les moyens au profit des collaborateurs en luttant contre les inégalités**

Cette question est également essentielle. Les déplacements à l'étranger, que ce soit au Bundestag ou au Parlement européen, ont rappelé, si besoin était, cette nécessité. Il est indispensable d'augmenter le crédit collaborateur de manière significative afin de rémunérer à leur juste niveau les collaborateurs. D'autres questions méritent d'être abordées, en particulier celle de la prise en charge des frais de transport des collaborateurs de circonscription.

Il faudra par ailleurs tout faire pour assurer l'égalité salariale entre les femmes et les hommes à fonctions comparables, et plus globalement pour assurer l'égalité professionnelle femmes-hommes à tous les stades du parcours professionnel.

Enfin, il conviendra d'examiner la possibilité de la « portabilité » de la prime d'ancienneté par la réalisation d'une étude d'impact, afin que soient analysés les enjeux juridiques et financiers d'une éventuelle réforme avant toute prise de décision.

▪ **Troisième orientation : renforcer le diptyque formation / information**

On ne peut qu'être extrêmement sensible à ce double enjeu.

Formation d'abord, en désignant un « référent formation » au sein de l'administration parlementaire, en systématisant l'entretien biennal entre le collaborateur et le député-employeur sur l'évolution professionnelle et la formation, en veillant à la formation des collaborateurs de circonscription ou encore en développant de nouvelles offres.

Information ensuite, en instituant des sessions au profit des collaborateurs sur le contrat de travail, dans le cadre des cycles internes de l'Assemblée nationale, ou bien en créant une rubrique dédiée aux statistiques concernant les collaborateurs sur le site de l'Assemblée nationale. Une sensibilisation des députés à leur adhésion obligatoire à un service de santé au travail paraît enfin indispensable.

Ainsi peuvent être résumées les propositions présentées ci-après, étant souligné que leur numérotation vise à faciliter leur identification, sans traduire d'ordre de priorité.

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

ÉTABLIR DES FICHES MÉTIERS

DESCRIPTION

La présente proposition a un double objet : d'une part, définir quelques-unes des principales catégories professionnelles dans lesquelles pourrait s'inscrire le métier de collaborateur (deux à quatre) ; d'autre part, décrire les missions relevant de chacune de ces catégories professionnelles.

Chaque catégorie professionnelle ferait donc l'objet d'une « fiche métier », recensant les missions correspondantes. La fiche pourrait comporter une définition résumée du métier, un descriptif des missions et un référentiel des compétences.

OBJECTIF RECHERCHÉ

L'objectif poursuivi avec cette proposition consiste à clarifier le métier de collaborateur, à la fois en définissant quelques grandes « familles » du métier, et en identifiant au sein de chaque catégorie les principales missions pouvant ou non être assurées (fiches modulaires).

De nombreux représentants des collaborateurs ont insisté sur la polyvalence qui caractérise la fonction de collaborateur, l'image du « couteau suisse », particulièrement parlante, étant souvent évoquée pour souligner, par-delà une dominante, la pluralité des tâches effectuées.

- L'intérêt de cette clarification se situe à plusieurs niveaux :

- **au moment du recrutement et pendant la période d'emploi** : la précision des fonctions permettrait d'éviter toute ambiguïté dans la relation contractuelle (l'objet du contrat à durée indéterminée type est défini de manière générale comme « *assister [le député] à l'occasion de l'exercice de son mandat parlementaire* »).

Les fiches sécuriseraient la situation professionnelle, notamment si elles étaient corrélées à une mention relative à la qualité de cadre ou non. Cela pourrait supposer une redéfinition des critères actuels fondés non sur les missions assurées mais sur l'ancienneté, le niveau de diplôme et l'expérience ;

- **au moment de la réorientation après une fin de contrat** : une meilleure identification du métier exercé favoriserait la réorientation. Il existe aujourd'hui une fiche ROME E 1103 – Communication, commune à l'ensemble des métiers des relations publiques et de la communication. Utile, comme l'a souligné lors de son audition M. Hugues de Balathier-Lantage, délégué général adjoint à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, dans une

perspective large d'appariement entre offre et demande, elle ne saurait remplacer un instrument plus détaillé.

Les missions identifiées pourraient être valorisées, par exemple par le biais de la validation des acquis de l'expérience (VAE), et favoriser la reconversion. Mme Martine François, directrice générale adjointe chargée du développement de la formation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), a indiqué qu'à partir d'un ou deux métiers visés par le collaborateur, il est alors plus aisé de faire le lien entre les compétences transposables et celles restant à acquérir, ce qui permet de définir des parcours de formation pertinents.

- L'étude d'**exemples étrangers** a montré que de nombreux Parlements ont établi différentes fonctions des collaborateurs. Par exemple, en Allemagne, on distingue entre : dactylos et employés de bureau ; secrétaires et assistants de gestion ; administrateurs-adjoints ; collaborateurs scientifiques. Ces catégories ne font cependant pas l'objet d'une fiche détaillant les missions, le député-employeur décidant librement de la catégorie d'affectation et en étant responsable – seul l'accès à la catégorie de collaborateur scientifique est conditionné à la détention d'un diplôme universitaire. Au Parlement européen, sont définis deux groupes de fonctions, le groupe I incluant des fonctions de support administratif et de secrétariat, le groupe II incluant des fonctions de rédaction et de conseil. Au Québec, on distingue entre la fonction de conseiller, celle d'attaché politique et celle d'employé de soutien.

On note que souvent ces classifications sont couplées à des grilles salariales, autre intérêt de telles typologies.

- De très nombreuses personnes auditionnées ont souligné la pertinence de ces fiches et de la tenue d'un dialogue social sur ce sujet. Mme Marie-Françoise Clergeau, ancienne Questeure, a par exemple proposé d'élaborer un référentiel d'emploi fondé sur trois fonctions : secrétariat et logistique ; législation ; action politique – et recensant les diplômes ou l'expérience requis.

Les membres du groupe de travail ont estimé qu'une réflexion approfondie devrait être menée, afin d'envisager les missions des collaborateurs dans leur globalité, incluant toutes les actions susceptibles de contribuer à l'assistance du député dans ses fonctions, compte tenu d'une indispensable polyvalence.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure relève de la mise en œuvre du dialogue social, donc devrait être soumise à la négociation collective entre l'association de députés-employeurs pour la négociation collective et les organisations représentant les collaborateurs.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Une période de négociation de six mois pourrait être envisagée, dès le début de l'année 2018.

PROPOSITION N° 2

DÉVELOPPER LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET SÉCURISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS

DESCRIPTION

Cette proposition tend à l'ouverture d'une négociation collective sur deux points :

- en premier lieu, le développement de la formation professionnelle des collaborateurs,
- en second lieu, la sécurisation des parcours professionnels, en prévoyant des mesures destinées à encadrer les différentes phases du contrat de travail, de sa conclusion à sa rupture, compte tenu de la phase de réorientation à l'issue du contrat.

La sécurisation des parcours professionnels est donc envisagée dans une acception large, recouvrant l'accès au premier emploi, la mobilité dans l'emploi, les situations de rupture et les fins de carrière. Ces différents aspects impliquent diverses étapes, qu'il s'agisse d'évaluation, d'information et de formation ou d'accompagnement.

OBJECTIFS RECHERCHÉS

- La présente mesure vise en premier lieu à engager une réflexion indispensable sur le **développement de la formation professionnelle**, afin de faciliter la mise en adéquation des compétences du collaborateur avec ses missions, idéalement dès le début d'une législature.

Plusieurs propositions ponctuelles sont prévues dans le présent rapport. Plus généralement, une négociation collective pourrait être utile, comme l'a par exemple préconisé au cours de son audition M. Olivier Dutheillet de Lamothe, avocat associé au cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre. Différents thèmes pourraient en faire l'objet, en particulier les modalités de l'utilisation du compte personnel de formation (CPF), ou le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE), dont les auditions des organisations de collaborateurs ont montré qu'elle était trop souvent associée à un « parcours du combattant ». La thématique de l'alternance ou les modalités d'accueil de stagiaires par les députés pourraient être incluses dans ces réflexions. Une attention particulière devra être apportée à la situation des collaborateurs de circonscription, dont la formation professionnelle fait par ailleurs l'objet d'une proposition dédiée.

- En second lieu, cette proposition tend à faciliter la mise en place de « plans de carrière » et à envisager le contrat de collaborateur au sein de l'ensemble d'un **parcours professionnel**.

La plupart des auditions ont montré l'importance d'une réflexion globale sur la trajectoire des collaborateurs. Certains envisagent l'activité professionnelle auprès d'un parlementaire comme permanente, d'autres comme un passage qui implique la préparation de la réorientation. Lors des auditions, à titre d'exemple, M. Frédéric Sawicki, professeur de sciences politiques à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, évoquait différents « parcours types », selon la réorientation : le

recrutement au sein d'une collectivité territoriale ; l'exercice de fonctions de relations institutionnelles ou de conseil ; l'activité politique.

L'objectif est de favoriser la réflexion sur le parcours dès le début du contrat. Il est apparu lors de la table ronde sur la formation professionnelle que le Fongecif, organisme de gestion et de financement des congés de formation mais aussi des conseils en évolution professionnelle, contribuait à la définition de parcours avant la fin du contrat. De la même manière, l'audition de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) a montré que cet organisme accueille les cadres indépendamment des périodes de chômage, le public de l'APEC étant aujourd'hui composé à 50 % de salariés en emploi.

Plusieurs voies pourraient être envisagées. La fiche métier, qui fait l'objet d'une proposition distincte, est un élément facilitant la construction de parcours. Par ailleurs, des partenariats pourraient être conclus avec les organismes compétents. L'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS) a ainsi passé une convention avec l'APEC en 2017 afin de définir une offre de services pour les collaborateurs, avec un centre d'accueil parisien dédié. Des actions menées en lien avec le Fongecif ou l'organisme paritaire collecteur agréé Opcalia permettraient également de développer les conseils en évolution professionnelle, à l'intention des collaborateurs cadres comme non-cadres.

On observe qu'est actuellement ouverte au Parlement européen une réflexion sur la gestion des carrières, gestion déjà facilitée aujourd'hui par l'existence d'une grille salariale, mais qui doit être améliorée avec une formation des députés en vue d'un management plus efficace (notamment au moment de l'embauche et pour l'évaluation du collaborateur).

Les membres du groupe de travail ont souligné l'intérêt de formations, en fin de législature, lors de la phase suivant le terme des travaux parlementaires et précédant la rupture des contrats de travail. Cette période de latence susceptible d'atteindre plusieurs mois, au cours de laquelle l'activité législative diminue de manière significative, pourrait être mise à profit pour des formations en vue d'une réorientation.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Ces sujets feraient l'objet d'une négociation collective entre l'association de députés-employeurs et les organisations représentant les collaborateurs.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Comme pour les fiches métiers, une négociation pourrait s'engager dès 2018, qu'elle porte ou non concomitamment sur cette thématique.

COÛT DE LA MESURE

Le coût de la mise en œuvre de cette proposition dépendrait de l'issue de la négociation. De nombreuses mesures pourraient toutefois être financées dans le cadre institutionnel existant sans surcoût, s'agissant des partenaires habituels (APEC, Fongecif, Opcalia,...).

PROPOSITION N° 3

INSTITUER DES RÉFÉRENCES SALARIALES

DESCRIPTION

La présente proposition consiste à instituer de nouvelles références salariales, à titre de garanties pour les collaborateurs, et comme aide pour les députés-employeurs.

Deux alternatives existent : coupler ou non ces règles salariales à la définition de catégories professionnelles ; établir de seuls minima salariaux ou bien des « fourchettes » salariales prévoyant un minimum et un maximum.

OBJECTIF RECHERCHÉ

- L'objectif poursuivi est double. En premier lieu, instituer des **garanties pour les collaborateurs**.

La seule garantie salariale minimale actuelle pour les collaborateurs est le respect du montant horaire du SMIC (9,76 € mensuel brut par heure – soit 1 480 € brut par mois pour un temps plein), s'agissant du salaire mensuel de base, c'est-à-dire sans les primes (repas, prévoyance, 13^e mois, ancienneté, frais de garde d'enfant, primes exceptionnelles).

Au Sénat, prévaut un système conduisant à assurer une rémunération minimale supérieure au SMIC, inexistante en l'état à l'Assemblée nationale.

En outre, il faut rappeler le nombre relativement important de collaborateurs à temps partiel, dont la rémunération est rapportée à ce temps mensuel travaillé. Ce taux était proche de la moitié de l'ensemble des collaborateurs sous la XIV^e législature (49,61 % au 1^{er} janvier 2017). À titre provisoire, il est évalué à 40 % sous cette législature (novembre 2017).

Il existe par ailleurs un plafond de rémunération établi à hauteur de 63,41 € par heure (correspondant à l'attribution de la totalité de l'enveloppe du crédit collaborateur à un unique collaborateur à temps plein), équivalant à 6,5 SMIC.

En second lieu, l'objectif est également de fournir une **aide méthodologique au député-employeur**. Le début de la législature a montré une attente des députés désireux de disposer de valeurs indicatives des rémunérations, sous la forme de fourchettes, aux fins d'une bonne gestion de leur enveloppe.

- Il serait cohérent, dans l'hypothèse où le principe de la définition de catégories professionnelles serait retenu, de prévoir des règles salariales par catégorie, qui permettraient de prendre en compte les compétences et niveaux de responsabilité.

C'est le sens du système adopté au Bundestag allemand, où prévaut la grille salariale suivante (montant du salaire brut en € pour 39 heures de travail par semaine, étant précisé que le niveau du crédit collaborateur représente le double du montant français) : dactylos et employés de

bureau : 1 770 € à 3 445 € ; secrétaires et assistants de gestion : 2 086 € à 4 772 € ; administrateurs-adjoints : 2 418 € à 5 187 € ; collaborateurs scientifiques : 3 186 € à 8 011 €.

Au Parlement européen, où est également prévu un système de références salariales, la rémunération brute oscille, dans des ordres de grandeur comparables, entre 1 792 € et 8 253 €.

- Les représentants des organisations ont souvent marqué leur intérêt pour cette thématique, tout en montrant qu'elle était susceptible de soulever de nombreuses interrogations, à commencer par la nécessité de veiller à ce qu'un mécanisme de règles salariales associé à des catégories professionnelles n'engendre pas un nivellement à la baisse des recrutements. En tout état de cause, il serait important que des marges soient dégagées à l'occasion de l'établissement de nouvelles références salariales, par une augmentation du niveau du crédit collaborateur.

Le sujet des règles salariales a été le sujet le plus fréquemment traité par les contributions citoyennes (10 contributions sur 34).

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure relève de la mise en œuvre du dialogue social, donc devrait être soumise à la négociation collective entre l'association de députés-employeurs pour la négociation collective et les organisations représentant les collaborateurs.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Une période de négociation de six mois pourrait être envisagée. Il serait cohérent d'examiner ce point à la suite des typologies professionnelles, le cas échéant.

COÛT DE LA MESURE

Le coût de cette mesure dépendra des options retenues. Celui de l'institution d'un salaire minimum supérieur au SMIC ne serait pas négligeable. Aussi, il faut le redire, cette proposition devrait-elle aller de pair avec la réflexion sur le niveau du crédit collaborateur, qui fait l'objet d'une proposition dédiée.

PROPOSITION N° 4

AMÉLIORER LES MODALITÉS DE DÉCOMPTE ET D'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

DESCRIPTION

La présente proposition tend à enrichir les modalités de décompte et d'aménagement du temps de travail. Outre l'amélioration des dispositifs existants (régime des 35 heures avec heures supplémentaires, forfait jours), la question pourrait se poser de l'adoption de nouvelles modalités de modulation du temps de travail, par exemple d'un système qui permettrait aux collaborateurs de travailler non pas 35 heures au cours de la semaine mais de 36 à 39 heures, en bénéficiant en contrepartie de jours de repos, dits jours de RTT.

OBJECTIF RECHERCHÉ

L'un des objectifs principaux poursuivis avec la conclusion d'un accord collectif concernant les collaborateurs était le traitement de la question du temps de travail, de manière à clarifier et sécuriser la relation de travail tant du point de vue du salarié que du point de vue du député-employeur.

Le code du travail requiert en effet, pour la mise en place de la plupart des dispositifs d'aménagement du temps de travail, la conclusion d'un accord collectif.

- L'accord collectif conclu le 24 novembre 2016 a institué un dispositif de forfait en jours. Ce régime inclut un temps de travail annuel de 208 jours et permet aux salariés de bénéficier de quatre semaines de repos en plus des cinq semaines de congés légaux, par accord entre chaque député-employeur et le collaborateur concerné.

Conformément au code du travail et à la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'est cependant accessible qu'aux collaborateurs disposant d'une autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps, ne suivant pas un horaire collectif de travail prédéterminé.

Il est un peu tôt pour faire un bilan de ce dispositif entré en vigueur le 1^{er} mars 2017. Un bilan de l'accord est prévu un an après cette entrée en vigueur, en mars 2018. Il pourra être l'occasion d'une réflexion sur ses adaptations. À l'automne 2017, on dénombrait 192 collaborateurs au forfait jours, dont 97 cadres, 81 non-cadres et 14 fonctionnaires détachés.

On note dès maintenant, à la lumière des échanges entre les membres du groupe de travail, que les députés ne semblent pas toujours avoir une bonne connaissance du dispositif du forfait en jours et que l'information sur ce dispositif devrait être enrichie.

- Les auditions ont par ailleurs montré une attente réelle des collaborateurs, demandeurs d'un nouveau système qui puisse s'appliquer aux collaborateurs soumis à des horaires de travail fixes, par exemple dans les permanences parlementaires en circonscription, pour une durée hebdomadaire parfois supérieure à 35 heures.

Pour ces collaborateurs, l'horaire collectif hebdomadaire serait non de 35 heures mais de 39 heures (voire de 36, 37 ou 38 heures) ; en contrepartie, seraient attribués des jours de repos, dits « jours de réduction du temps de travail ».

Ce système présenterait l'avantage de consacrer les heures supplémentaires régulièrement effectuées et de garantir une contrepartie en jours de repos.

Il n'exonèrerait cependant pas le député-employeur de son obligation d'un décompte horaire quotidien et hebdomadaire du temps de travail et supposerait une gestion rigoureuse par les parties au contrat du temps de travail.

- Enfin, les membres du groupe de travail ont insisté sur la nécessité de veiller à une application effective des modalités de décompte du temps de travail dans le cadre du système existant des 35 heures avec éventuelles heures supplémentaires.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure relève de la mise en œuvre du dialogue social, donc devrait être soumise à la négociation collective entre l'association de députés-employeurs pour la négociation collective et les organisations représentant les collaborateurs.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette mesure devrait être mise en œuvre en plusieurs temps. Une première phase serait celle de la négociation collective. Au-delà du bilan de 2018 sur les forfaits en jours, une négociation pourrait s'engager en vue de développer d'autres options, au plus tard en 2019. Une autre phase plus technique devrait aussi être prévue afin de mettre en œuvre les outils de gestion requis et faciliter le traitement optimal des nouveaux dispositifs adoptés. Sans un décompte horaire rigoureux, l'aménagement horaire du travail n'atteint pas son objectif de sécurisation de la relation de travail.

COÛT DE LA MESURE

L'aménagement du temps de travail impliquerait des adaptations de la gestion des contrats et des paies nécessairement coûteuses, un chiffrage étant malaisé à ce stade.

La prise en compte d'heures accrues s'accompagnerait bien légitimement d'une augmentation des rémunérations, là aussi difficile à apprécier en l'état.

PROPOSITION N° 5

ÉTABLIR UN CADRE JURIDIQUE POUR LE TÉLÉTRAVAIL

DESCRIPTION

La présente proposition tend à l'établissement d'un cadre juridique négocié pour le télétravail, sous la forme d'un accord collectif – solution privilégiée par le code du travail.

OBJECTIF RECHERCHÉ

Le télétravail n'est pas aujourd'hui organisé dans le cadre de la gestion déléguée des contrats aux services de l'Assemblée nationale.

Le télétravail peut certes être mis en place en l'absence d'accord collectif, dans le seul cadre d'une charte élaborée par l'employeur – voire, en l'absence d'une telle charte (dans l'hypothèse d'un recours occasionnel), par accord direct entre l'employeur et le salarié.

Cependant, un cadre juridique clair favoriserait et sécuriserait le développement de cette pratique tendant à assurer une flexibilité de la relation de travail, conformément à un souhait émis par les organisations de collaborateurs au cours des auditions.

La situation de télétravail soulève en effet des questions juridiques spécifiques : adaptation des modalités de décompte du temps de travail ; évaluation de la charge et de l'exécution du travail ; appréciation du caractère professionnel ou non d'un éventuel accident ;...

Aussi un accord collectif pourrait-il utilement préciser (conformément aux articles L. 1222-9 et L. 1222-10 du code du travail) :

- les conditions du passage en télétravail et les conditions de retour à une exécution du travail ordinaire – un employeur refusant le télétravail doit motiver sa réponse ;
- les modalités d'acceptation par le collaborateur du télétravail, étant précisé que le refus par un salarié d'accepter un poste en télétravail n'est pas un motif de rupture du contrat de travail ;
- la manière dont serait contrôlé le temps de travail ou régulée la charge de travail ; en tout état de cause, le code du travail prévoit la tenue d'un entretien annuel entre l'employeur et le salarié qui porte notamment sur les conditions d'activité du salarié et sa charge de travail.

Ce cadre permettrait donc d'énoncer les droits et obligations des parties au contrat.

Il est rappelé que le télétravailleur bénéficie des mêmes droits que les autres salariés, qu'il s'agisse par exemple de formation, de santé et sécurité, d'accès aux activités sociales, etc. Il doit en outre disposer des équipements nécessaires à l'exécution de ses missions.

Les membres du groupe de travail ont par ailleurs jugé important que la négociation collective prenne en compte les droits et devoirs de chacune des parties au contrat dans le cadre d'une relation de travail équilibrée.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure relève de la mise en œuvre du dialogue social, donc devrait être soumise à la négociation collective entre l'association de députés-employeurs pour la négociation collective et les organisations représentant les collaborateurs.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette thématique recouvrant des enjeux de décompte du temps de travail et rejoignant plus généralement la question d'une flexibilité de l'organisation du travail, elle pourrait être jointe à celle de l'aménagement du temps de travail, le cas échéant en 2019.

COÛT DE LA MESURE

Le coût de la mise en œuvre de cette mesure est essentiellement lié à l'équipement particulier qu'il conviendrait de mettre à la disposition du télétravailleur et sera fonction du nombre de collaborateurs concernés.

PROPOSITION N° 6

RÉDIGER UN CODE DE DÉONTOLOGIE DES COLLABORATEURS

DESCRIPTION

Cette proposition tend à l'élaboration d'un code de déontologie des collaborateurs, document de référence qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs.

OBJECTIF RECHERCHÉ

Il existe aujourd'hui plusieurs droits ou obligations des collaborateurs mentionnés dans des textes épars.

Par exemple, depuis la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les collaborateurs ont l'obligation de déclarer les activités professionnelles qu'ils exercent en plus de leurs fonctions de collaborateur à leur député.

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique impose aux députés d'aviser le Bureau de l'Assemblée nationale des fonctions assurées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique ou d'activités au profit de représentants d'intérêts, étant posée l'interdiction pour lesdits représentants d'intérêts de rémunérer les collaborateurs.

Cette même loi a institué l'obligation pour le collaborateur ayant un lien familial avec un autre député ou un sénateur d'en informer son député-employeur, le Bureau de l'Assemblée nationale et la Déontologue.

De manière générale, la préoccupation déontologique est constante. La Déontologue de l'Assemblée nationale a d'ailleurs compétence pour connaître de la situation des collaborateurs.

Il n'existe cependant à ce jour aucune charte ni aucun document synthétisant ces différents éléments – la question avait été envisagée dès 2013 sans finalement aboutir.

Une réflexion associant les représentants des collaborateurs permettrait d'aller au-delà d'un travail de compilation en réfléchissant aux clauses de nature déontologique du contrat de travail. On rappelle que celui-ci mentionne le lien de confiance entre le député et son collaborateur, ainsi que les obligations de loyauté et de discrétion du collaborateur. La question est ouverte de savoir comment compléter ou faire évoluer ces clauses.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

La rédaction d'un code de déontologie pourrait être soumise au dialogue social, dans la mesure où elle constitue un élément statutaire, susceptible d'avoir un impact sur les contrats. Une négociation collective s'engagerait sur ce sujet, la Déontologue de l'Assemblée nationale étant associée à la réflexion à certains stades de la discussion.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Le moment de la négociation devrait être choisi compte tenu de l'ensemble des autres thèmes soumis au dialogue social. L'examen de ce sujet de synthèse pourrait suivre l'élaboration de fiches métiers et/ou de règles de rémunération, voire aussi la discussion sur l'aménagement du temps de travail, afin que soient tirées toutes les conséquences déontologiques du nouveau cadre statutaire qui aura été posé.

PROPOSITION N° 7

METTRE EN PLACE UN PLAN DE LUTTE CONTRE TOUT TYPE DE HARCÈLEMENT ET CONTRE LE SEXISME

DESCRIPTION

Cette proposition tend à la mise en place d'un ensemble de mesures destinées à lutter contre les faits de harcèlement, qu'il soit moral ou sexuel, et le sexisme à l'Assemblée nationale, notamment par la prévention.

OBJECTIF RECHERCHÉ

Cette proposition vise à développer des outils assurant une information et une sensibilisation au sujet du harcèlement quel qu'il soit (moral ou sexuel) et du sexisme, de manière à prévenir ces comportements.

L'objectif est de compléter des mesures qui existent déjà à l'Assemblée nationale sur la question du harcèlement (moral ou sexuel) ainsi que le sexisme : référent pour les questions de harcèlement (présent depuis 2013) ; information sur la législation contre le harcèlement communiquée lors de la conclusion du contrat de travail ; affichage de cette législation dans les locaux de l'Assemblée nationale ; organisation de représentations théâtrales de sensibilisation au sexisme et au harcèlement sexuel.

- Les auditions et déplacements effectués ont montré l'importance de cette problématique.

L'exemple du Parlement européen atteste qu'il est possible de se doter d'un dispositif complet en vue de prévenir les **situations de harcèlement** (qu'il soit moral ou sexuel). Ont été mises en place les mesures suivantes : comité de lutte contre le harcèlement composé de représentants des députés et des collaborateurs ; information des groupes politiques ; affichages généralisés et diffusion de brochures spécifiques pour les collaborateurs comme pour les députés ; formation d'interlocuteurs dédiés ; ...

Le collectif *Chair collaboratrice* a insisté, au cours de son audition par le groupe de travail, sur l'enjeu – entre autres mesures – que constituent la formation et l'information sur le **sexisme**. La création de son site internet présentant de nombreux témoignages répond à la nécessité de libérer la parole sur ce sujet.

Le Conseil supérieur pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dont la secrétaire générale Mme Brigitte Grézy a été entendue par le groupe de travail, a établi en 2016 à destination des entreprises un « kit contre le sexisme », comprenant dix leviers d'action, pouvant constituer une source d'inspiration pour l'adoption de mesures à l'Assemblée nationale.

- Trois ensembles de mesures peuvent notamment être identifiés :
 - la formalisation d'une **politique de prévention du harcèlement et du sexisme**, qui pourrait rappeler les actes prohibés, les sanctions encourues, et donner une cohérence à l'ensemble des actions menées, y compris par l'élaboration d'un plan prévisionnel annuel ;
 - le développement d'**actions de sensibilisation et de formation** à l'intention des personnes travaillant à l'Assemblée nationale, dont les collaborateurs. L'exemple précité de l'organisation de représentations théâtrales s'inscrit dans cette perspective. Des formations internes pourraient aussi porter sur ce sujet. Tout autre moyen d'information (site intranet, affichage, guides,...) serait aussi utilement mobilisé ;
 - la mise en œuvre régulière d'**actions d'évaluation** des politiques conduites, afin de les adapter ou de les enrichir.
- De manière générale, une négociation collective qui s'ouvrirait sur ce sujet pourrait acter **toute mesure jugée pertinente**.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette proposition pourrait être confiée au dialogue social, par la voie de la négociation collective entre l'association de députés-employeurs et les organisations de collaborateurs, cette voie n'étant pas exclusive d'actions décidées par les instances de l'Assemblée nationale, afin de n'écarter aucun moyen susceptible de contribuer à cet objectif de lutte contre le harcèlement et le sexisme.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Différentes mesures ponctuelles pourraient être mises en œuvre sans délai, une négociation collective dédiée devant s'inscrire dans le calendrier global retenu en concertation avec les organisations de collaborateurs.

PROPOSITION N° 8

RENDRE L'ADHÉSION À L'ASSOCIATION DE DÉPUTÉS-EMPLOYEURS OBLIGATOIRE POUR LES DÉPUTÉS EN GESTION DÉLÉGUÉE

DESCRIPTION

Cette proposition tend à rendre obligatoire l'adhésion à l'association de députés-employeurs pour tout député décidant de confier aux services de l'Assemblée nationale la gestion des contrats de ses collaborateurs (donc de passer par le système dit de « gestion déléguée »).

OBJECTIF RECHERCHÉ

Lors de sa réunion du 18 février 2016, le Bureau de l'Assemblée nationale a approuvé la création d'une association de députés-employeurs afin de négocier et conclure des accords collectifs de travail. Il avait cependant précisé que les députés resteraient libres d'adhérer ou non à l'association, les accords collectifs conclus ne s'appliquant qu'aux députés membres de l'association.

Dans les faits, à la fin de la XIV^e législature, plus de 80 % des députés avaient adhéré à l'association. Sous la présente législature, on dénombre déjà 492 membres, représentant plus de 85 % des députés.

Le développement du dialogue social consiste non seulement à poser un cadre pérenne (on rappelle par exemple que l'association de députés-employeurs, aux termes de ses statuts, a une durée illimitée), mais aussi à couvrir le plus grand nombre possible de salariés.

Plusieurs représentants des organisations de collaborateurs ont rappelé, au cours des auditions, que les collaborateurs, avant l'engagement d'une démarche conventionnelle, relevaient de cette part extrêmement minoritaire des salariés non couverts en France par une convention collective. L'un des moyens d'assurer la couverture par l'accord de l'ensemble des collaborateurs est son extension par le ministre du travail. Lors de son audition, le sous-directeur des relations du travail a rappelé que le principe de la séparation des pouvoirs s'opposait à cette voie. Au demeurant, les branches aujourd'hui étendues sont des branches de plus de 5 000 salariés – les « petites » branches étant regroupées dans le cadre de la politique sociale de restructuration des branches.

Dans ce contexte, rendre obligatoire l'adhésion à l'association en cas de gestion déléguée serait un autre moyen d'assurer une quasi-totale couverture des collaborateurs par les dispositions de l'accord, l'écrasante majorité des députés faisant aujourd'hui le choix de la gestion déléguée. Un député ne voulant pas être membre de l'association aurait toujours la possibilité de passer en gestion directe.

On note l'absence d'inconvénients pour un député d'être couvert par le seul accord aujourd'hui conclu, l'accord du 24 novembre 2016. Cet accord se compose de trois parties : l'une prévoyant des forfaits en jours, mais sous réserve d'une convention spécifique entre le député et son collaborateur ; l'autre relative au régime indemnitaire favorable en cas de licenciement consécutif à

une fin de mandat, régime entièrement financé par le budget de l'Assemblée nationale ; la troisième concernant les acquis financiers et sociaux des collaborateurs, qui prévalent pour tous les contrats en gestion déléguée, et sont financés par le budget de l'Assemblée nationale.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure relève d'une décision du Bureau de l'Assemblée nationale et d'une délibération de l'association de députés-employeurs pour la négociation collective afin d'en modifier les statuts.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Il conviendrait de modifier les statuts de l'association de députés-employeurs. En effet, aux termes de l'article 5, « *les membres de l'association sont exclusivement les députés choisissant d'y adhérer* », mention qu'il faudrait supprimer.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette mesure pourrait être adoptée par le Bureau de l'Assemblée nationale sans délai. Elle pourrait ensuite être soumise à une prochaine assemblée générale de l'association de députés-employeurs.

COÛT DE LA MESURE

Le chiffrage de cette mesure est délicat, car la dépense dépendra des accords collectifs négociés. Compte tenu du nombre de députés aujourd'hui membres (85 % de la totalité), c'est un surplus maximal potentiel correspondant à une dépense concernant la situation de 15 % des députés non membres que l'on peut anticiper, soit une majoration maximale de 17 % de la dépense initiale.

PROPOSITION N° 9

INSTITUER UN CRÉDIT D'HEURES POUR LES REPRÉSENTANTS DES ORGANISATIONS DE COLLABORATEURS

DESCRIPTION

Instituer un « crédit d'heures » permettant aux représentants des organisations de collaborateurs de consacrer certaines heures imputées sur leur temps de travail à leur activité de représentation.

OBJECTIF RECHERCHÉ

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique vient de consacrer la tenue d'un dialogue social entre les représentants des députés-employeurs et ceux des collaborateurs.

À l'Assemblée nationale, ce dialogue social a été institutionnalisé en 2016 avec la création d'une association de députés-employeurs pour la négociation collective concernant les collaborateurs de députés et la tenue d'une négociation entre cette association et les organisations représentant les collaborateurs.

Un cadre est donc posé. Celui-ci doit toutefois être enrichi. Les organisations représentant les collaborateurs ont indiqué, au cours des auditions, que la question de la disponibilité pour participer aux discussions correspond à une préoccupation majeure.

Dès lors que des rencontres de nature sociale sont systématisées, il apparaît cohérent que les représentants des organisations disposent d'un crédit d'heures.

On relève par ailleurs que les membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI – nouvelles instances de représentation des très petites entreprises de moins de 11 salariés) bénéficient d'un crédit de 5 heures par mois pour exercer leur mission.

Un système double pourrait être envisagé :

- l'attribution d'un **crédit permanent mensuel de 5 heures** pour tout représentant d'une organisation représentant les collaborateurs, qu'elle soit associative ou syndicale. On rappelle que la pratique est d'associer à toutes les délibérations du dialogue social, y compris pour la négociation d'un accord collectif, l'ensemble des syndicats (même non représentatifs) ainsi que les associations de collaborateurs ;

- l'attribution d'un **crédit supplémentaire mensuel de 10 heures en cas de négociation**.

Ce droit serait reconnu à deux représentants par organisation.

Le collaborateur disposerait d'un droit d'absence, le crédit s'imputant sur le temps de travail.

Le maintien de la rémunération par le député-employeur ferait l'objet d'une compensation issue du budget de l'Assemblée nationale sur son crédit collaborateur.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure engageant directement le budget de l'Assemblée nationale pourrait être soumise à une délibération du Collège des Questeurs.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette mesure pourrait être proposée rapidement (début 2018), de sorte que les organisations puissent en bénéficier dès l'engagement de premières négociations.

COÛT DE LA MESURE

On dénombre aujourd'hui sept syndicats de collaborateurs et trois associations.

Un total de vingt personnes serait donc concerné.

Le crédit de 5 heures mensuelles correspondrait à une dépense salariale brute moyenne de l'ordre de 2 000 € par mois. En période de négociation, la dépense serait triplée, atteignant 6 000 €.

Sur une année, la dépense maximale est donc évaluée à 72 000 €.

PROPOSITION N° 10

AUGMENTER LE CRÉDIT COLLABORATEUR DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à accroître le montant du crédit collaborateur, aujourd'hui fixé à 9 618 € par député par mois.

OBJECTIF RECHERCHÉ

- Le crédit collaborateur s'élève à 9 618 € brut, un député pouvant recruter jusqu'à cinq collaborateurs, à temps plein ou à temps partiel.
- Ce montant a été revalorisé à plusieurs reprises sous la XIV^e législature. À compter du 1^{er} janvier 2013, il a été porté de 9 138 € à 9 504 €, augmentation venant compenser une diminution de 10 % du montant de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

Par ailleurs, à la suite de deux revalorisations successives de 0,6 % chacune du point d'indice de la fonction publique, sur lequel est indexé le crédit collaborateur, il a été porté successivement à 9 561 € (juillet 2016) puis à 9 618 € (février 2017), les rémunérations des collaborateurs, régies par le même principe d'indexation, étant revalorisées suivant les mêmes taux.

- Les comparaisons internationales montrent que ce montant reste en-deçà de ceux prévalant à l'étranger. Même si les niveaux doivent être appréciés compte tenu du contexte spécifique de chaque Parlement, de ses moyens globaux et de ses principes de fonctionnement, on relève par exemple que le crédit collaborateur est de 20 870 € par mois en Allemagne, ce qui permet à un député de recruter en moyenne 7 à 8 collaborateurs. Au Royaume-Uni, ce montant équivaut à plus de 14 200 € pour les députés de la zone de Londres et à 13 600 € pour les députés des autres circonscriptions. Au Parlement européen, le crédit collaborateur atteint 24 164 €, il inclut cependant l'ensemble des charges sociales.
- De nombreuses personnes auditionnées, en particulier parmi les représentants des collaborateurs mais pas uniquement, ont évoqué la nécessité de revoir le niveau de l'enveloppe, notamment à la suite de l'adoption de la loi relative au non-cumul des mandats, qui conduit les parlementaires à modifier leur organisation du travail.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

En application du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, le montant du crédit collaborateur est déterminé par le Bureau de l'Assemblée nationale.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

L'augmentation du crédit collaborateur devra être mise en œuvre compte tenu des impératifs budgétaires, mais dans un délai raisonnable. Il sera en particulier important qu'elle accompagne, le cas échéant, les mesures qui seraient décidées en matière d'édiction de nouvelles règles régissant le niveau des salaires.

Un échéancier prévisionnel pourrait être défini afin d'envisager des évolutions à l'échelle de la législature.

COÛT DE LA MESURE

Une augmentation du crédit collaborateur entraîne non seulement une augmentation du montant des rémunérations brutes, qu'il finance directement, mais aussi une hausse de dépenses réalisées hors crédit collaborateur à partir du budget de l'Assemblée nationale, telles la prise en charge des cotisations patronales (de l'ordre de 50 % de la rémunération brute) et celle de la prime d'ancienneté, dont le montant dépend du niveau des rémunérations allouées.

L'impact budgétaire d'une hausse du crédit collaborateur est fonction de l'utilisation effective qui en est faite par les députés. Le coût budgétaire annuel pour l'Assemblée nationale peut être évalué, à titre indicatif, à 1 M € pour une augmentation de 1 % du montant du crédit collaborateur, égale à près de 100 € par député par mois.

PROPOSITION N° 11

AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT POUR LES COLLABORATEURS EN CIRCONSCRIPTION

DESCRIPTION

La présente proposition tend à l'amélioration de la prise en charge des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail des collaborateurs, notamment en circonscription. Elle consiste à ajouter au dispositif légal de financement des frais d'abonnement à un mode de transport public un dispositif de prise en charge des frais liés à l'usage d'un véhicule.

OBJECTIF RECHERCHÉ

Les collaborateurs bénéficient aujourd'hui, comme tous les salariés, de la prise en charge de leurs frais de transport au titre des abonnements souscrits pour leurs déplacements entre leur résidence et leur lieu de travail (article L. 3261-2 du code du travail). Le montant de cette prise en charge est égal à 50 % du coût total.

En revanche, aucun dispositif de financement de frais des salariés utilisant leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail n'est prévu.

Or un nombre non négligeable de collaborateurs de circonscription – tout particulièrement en zone rurale – ne peuvent utiliser de moyen de transport public et sont contraints de recourir à un véhicule personnel, soit que leur trajet ne soit pas desservi par un mode de transport collectif, soit en raison de conditions horaires particulières.

La seule possibilité de financement est l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

Pourrait donc être envisagée une nouvelle modalité de prise en charge des frais liés aux véhicules, quelle qu'en soit la forme : remboursement de frais réels, versement d'une indemnité kilométrique, prime transport,...

Corrélativement, pourrait être soumise à négociation la question de l'attribution d'une « indemnité kilométrique vélo » pour les collaborateurs se rendant sur leur lieu de travail à vélo, autre possibilité ouverte par le droit du travail (article L. 3261-3-1 du code du travail).

On observe que cette mesure participe d'une réflexion d'ensemble tendant à améliorer la prise en charge des frais de transport des collaborateurs de circonscription. Au-delà de la question du financement des frais de déplacement entre le domicile et le lieu d'exercice habituel de l'activité professionnelle, se pose en effet celle des moyens alloués pour les déplacements professionnels de tous ordres, en circonscription, et entre la circonscription et l'Assemblée nationale, compte tenu des nouvelles habitudes de travail résultant notamment de la législation sur le non-cumul des mandats.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette disposition pourrait, au même titre que tout régime indemnitaire ou social favorable, relever d'une décision du Collège des Questeurs. Il serait cependant opportun de prévoir une négociation collective sur ce sujet afin de confier au dialogue social mené entre l'association de députés-employeurs et les organisations de collaborateurs la détermination des conditions de cette prise en charge.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette mesure pourrait être discutée indépendamment d'autres sujets de négociation ou concomitamment, selon un calendrier global qui aura été arrêté au début du cycle de négociations.

COÛT DE LA MESURE

Le chiffrage de cette mesure est malaisé tant que son périmètre n'est pas établi.

À titre indicatif, on rappelle que sous la XIV^e législature, la dépense annuelle au titre des remboursements de frais de transport était de l'ordre de 230 000 €, concernant quelque 500 collaborateurs au total chaque année (aux trois quarts les collaborateurs travaillant à l'Assemblée nationale, pour un quart les collaborateurs de circonscription).

Si l'objectif posé consistait à étendre aux 1 500 autres collaborateurs une prise en charge à un niveau comparable, la dépense nouvelle pourrait potentiellement atteindre près de 700 000 €.

En tout état de cause, une étude d'impact devrait être menée une fois les modalités de mise en œuvre privilégiées définies, afin d'en évaluer de manière plus fine le coût.

PROPOSITION N° 12

ASSURER L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES, INCLUANT L'ÉGALITÉ SALARIALE

DESCRIPTION

La présente proposition tend à promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, notamment mais non exclusivement en matière salariale, au moyen d'un ensemble de mesures dont une part pourrait faire l'objet d'une négociation collective.

OBJECTIF RECHERCHÉ

L'objectif poursuivi est de favoriser par tous moyens l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

▪ Un **premier volet** de cette politique a trait aux **écarts de rémunération** entre les femmes et les hommes. Il s'agit de réduire puis supprimer ces écarts.

Il est un peu tôt pour établir des statistiques stables pour la présente législature (la constitution des équipes n'étant pas toujours achevée).

En outre, la mise en place de fiches métiers permettrait d'affiner les données suivant les différentes catégories professionnelles et d'aboutir à des résultats en lien avec les fonctions exercées et les qualifications.

Il reste que les données agrégées disponibles pour la précédente législature laissaient apparaître des écarts globaux – sans prise en compte des différentes fonctions exercées – entre les rémunérations des femmes et celles des hommes, conformément aux tendances aujourd'hui observées de manière générale dans les entreprises.

▪ Un **second volet** de cette politique devrait conduire à lutter contre **l'ensemble des inégalités entre les femmes et les hommes** marquant de nombreux aspects de la vie professionnelle.

Comme l'a souligné lors de son audition Mme Brigitte Grésy, Secrétaire générale du Conseil supérieur pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, les écarts salariaux sont souvent les symptômes d'autres inégalités dans la carrière.

Plusieurs sujets pourraient être envisagés : la mise en œuvre de diagnostics réguliers, pourquoi pas sous la forme de bilans abordant différents domaines (embauche, formation, conditions de travail,...) ; les règles relatives au temps de travail, Mme Grésy ayant aussi évoqué la problématique du temps partiel « subi » ; l'accès à la formation professionnelle ; l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle, notamment dans le cas de conclusion de forfaits en jours ; l'accès des femmes à certaines fonctions (en particulier d'encadrement) au sein d'une équipe, ce qui supposerait des catégories professionnelles ; ...

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure relève de deux niveaux. D'une part, d'une démarche d'alerte des députés, de sorte que cette préoccupation soit intégrée dans la conduite de la relation de travail par chaque député-employeur au sein de son équipe. Une sensibilisation à cette question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pourrait par exemple être prévue au moment de la conclusion du contrat de travail.

D'autre part, d'une négociation collective. Celle-ci pourrait notamment poser des objectifs chiffrés en termes de réduction des inégalités salariales. Au cours de son audition, Mme Brigitte Grésy a insisté sur l'importance de tels indicateurs pour des politiques efficaces.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Des mesures pourraient être décidées par les instances compétentes de l'Assemblée nationale dès 2018. Quant à la négociation, elle pourrait être programmée simultanément à d'autres négociations, sur des règles salariales ou des fiches métiers, la question de l'égalité professionnelle ayant trait aux divers aspects du parcours professionnel.

COÛT DE LA MESURE

S'agissant de l'égalité salariale, il est malaisé de procéder à un chiffrage du rattrapage à effectuer, car celui-ci dépendra des écarts effectivement constatés, variables le cas échéant suivant les catégories professionnelles. En tout état de cause, ce coût serait certainement réparti sur plusieurs années, le rattrapage se faisant par étapes.

PROPOSITION N° 13

EXAMINER LA POSSIBILITÉ DE LA « PORTABILITÉ » DE L'ANCIENNETÉ PAR LA RÉALISATION D'UNE ÉTUDE D'IMPACT

DESCRIPTION

La présente proposition tend à la réalisation d'une étude d'impact sur la possibilité de la « portabilité » de l'ancienneté, qui préciserait les effets d'une mesure favorisant le maintien du bénéfice de la prime d'ancienneté allouée à un collaborateur lorsque celui-ci change de député-employeur.

OBJECTIF RECHERCHÉ

Une prime d'ancienneté est allouée à chaque collaborateur à partir de deux ans d'ancienneté. Cette prime est égale à 5 % du salaire de base brut. Elle fait l'objet d'une revalorisation de 5 % tous les deux ans, l'ancienneté maximale prise en compte étant de seize années. La prime d'ancienneté est financée directement par le budget de l'Assemblée nationale, hors du crédit collaborateur.

Au cours des auditions, plusieurs organisations de collaborateurs ont soulevé la question de la « portabilité » de la prime d'ancienneté. En l'état actuel, l'ancienneté prise en compte est celle acquise auprès d'un même député, conformément au principe du député seul employeur de ses collaborateurs qui conduit à envisager l'ancienneté du collaborateur au titre d'un même contrat. En cas de réembauche d'un collaborateur par un autre député, l'ancienneté est réinitialisée : la prime cesse donc d'être versée et ne le sera qu'à compter de deux années dans le nouveau contrat.

Instaurer une « portabilité » de l'ancienneté conduirait à revenir sur ce dispositif en permettant le maintien de l'ancienneté prise en compte pour le calcul de la prime d'ancienneté même en cas de changement de député-employeur, afin de valoriser l'expérience acquise dans la fonction de collaborateur.

Le sujet de la « portabilité » de l'ancienneté recouvre plusieurs enjeux.

Le premier a trait à la question de la mise en œuvre du principe du député seul employeur de ses collaborateurs et à sa conciliation avec la légitime préoccupation de la prise en compte d'un savoir-faire lié à une fonction professionnelle spécifique.

Le deuxième est budgétaire. Le mécanisme de revalorisation de la prime d'ancienneté conduit à un accroissement de son coût au long d'une législature. À titre d'illustration, sous la XIV^e législature, le versement de la prime d'ancienneté représentait un coût de 3,44 M € en 2013 et a atteint un total de 6,11 M € en 2016 (hors charges patronales). La consécration d'une « portabilité » renchérirait ce coût.

Le troisième enjeu est juridique, lié à la question plus globale de l'appréciation de l'ancienneté et à l'articulation entre une ancienneté considérée au titre du seul contrat de travail (pour le calcul

d'une indemnité de fin de contrat notamment) et une ancienneté envisagée au titre d'un ensemble de contrats pour un même collaborateur.

L'objectif poursuivi avec la réalisation d'une étude d'impact est la clarification de ces différents enjeux, afin de disposer d'éléments sur la faisabilité d'une mesure tendant à la prise en compte de la « portabilité » de l'ancienneté pour le calcul de la prime d'ancienneté.

En tout état de cause, une modification du régime de la prime d'ancienneté requerrait une négociation collective entre l'association de députés-employeurs et les organisations de collaborateurs, cette prime étant consacrée par l'accord collectif du 24 novembre 2016.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette mesure tendant à une expertise est d'application directe et ne nécessite pas d'adaptation normative.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette étude d'impact pourrait être effectuée dès 2018.

PROPOSITION N° 14

DÉSIGNER UN « RÉFÉRENT FORMATION PROFESSIONNELLE » AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE

DESCRIPTION

Un membre de l'administration parlementaire (au service de la Gestion financière et sociale) serait chargé d'informer les collaborateurs sur la formation professionnelle et de les diriger, le cas échéant, vers les interlocuteurs adéquats.

OBJECTIF RECHERCHÉ

La formation professionnelle apparaît comme l'un des enjeux majeurs de la sécurisation des parcours professionnels des collaborateurs. La table ronde organisée avec les acteurs de la formation professionnelle a montré l'étendue de la palette des formations ouvertes aux collaborateurs. La difficulté tient moins à la nature de l'offre à disposition – qui cependant peut et doit être enrichie –, qu'à la nécessité de mieux la faire connaître.

L'identification d'une personne de référence au sein de l'administration contribuerait à la visibilité de l'offre.

Pour autant, cette personne ne se substituerait pas à l'action des partenaires habituels, lesquels garderaient chacun sa compétence :

- l'**organisme paritaire collecteur agréé Opcalia**, qui est l'Opcal recueillant les fonds résultant, conformément au droit commun du travail, de la contribution de chaque député-employeur au titre de la formation professionnelle. Opcalia finance de très nombreuses formations sur simple demande du collaborateur ;
- le **Fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF)**, compétent pour des congés de formation de longue durée mais aussi les conseils en évolution professionnelle ou les bilans de compétences ;
- les **différents établissements** avec qui l'Assemblée nationale a passé des conventions en vue de mettre en place des formations spécifiques pour les collaborateurs : Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), École nationale d'administration (ENA), Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), Université Paris 1-Panthéon Sorbonne.

Le « référent formation professionnelle » aurait pour missions d'orienter les collaborateurs et d'expliquer le rôle des uns et des autres. Il serait en outre à même de présenter l'offre de formation résultant des partenariats conclus entre l'Assemblée nationale et des organismes de formation.

La désignation de cet interlocuteur serait complétée par le **réaménagement du site intranet « AN-577 »** afin d'identifier dans une rubrique spécifique mieux signalée l'ensemble des questions de formation, conformément à une proposition évoquée à l'occasion des auditions des organisations de collaborateurs.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette proposition organisationnelle ne nécessite pas l'édiction d'une norme particulière.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette proposition pourrait être appliquée sans délai, dès le premier trimestre 2018.

PROPOSITION N° 15

SYSTÉMATISER L'ENTRETIEN BIENNAL ENTRE LE COLLABORATEUR ET LE DÉPUTÉ-EMPLOYEUR SUR L'ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ET LA FORMATION

DESCRIPTION

Cette proposition tend à favoriser la mise en œuvre effective d'un entretien professionnel entre l'employeur et le salarié, dispositif légal prévu tous les deux ans. Ce rendez-vous obligatoire est destiné à envisager les perspectives d'évolution professionnelle du salarié et les formations qui peuvent y contribuer.

OBJECTIF RECHERCHÉ

L'objectif poursuivi consiste à informer les députés-employeurs sur cette obligation légale et à faciliter sa mise en œuvre systématique, en mettant à la disposition des députés des outils à cet effet.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle (article L. 6315-1 du code du travail) a institué cette procédure, qui concerne tous les salariés quel que soit le type de contrat et quelle que soit la situation professionnelle (en particulier : contrats à durée indéterminée ou déterminée, à temps plein ou à temps partiel).

Il s'agit d'accompagner le salarié dans ses perspectives d'évolution professionnelle en échangeant avec lui sur ses attentes et ses besoins en lien avec cette évolution. Le but est aussi d'identifier ses besoins de formation et de l'informer sur les modalités d'accès à la formation professionnelle.

Cet entretien se distingue donc d'un entretien d'évaluation relatif à l'appréciation des résultats du travail du salarié. Il ne doit pas non plus être confondu avec l'entretien annuel sur la charge de travail dans le cadre du forfait jours.

Si l'entretien a lieu tous les deux ans, il doit en outre, tous les six ans, être l'occasion d'un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié, permettant de vérifier notamment que celui-ci a suivi au moins une action de formation au cours de la période.

Un « kit » pourrait être préparé et mis à disposition de chaque député. Il serait composé de fiches présentant le dispositif et rappelant la teneur de l'offre de formation pour les collaborateurs. Il pourrait contenir aussi, à titre indicatif, une grille d'entretien susceptible de servir de support au député et au collaborateur, servant de guide aux fins d'évoquer différents sujets (bilan de l'activité, perspectives d'évolution, actions de formation susceptibles d'être mobilisées).

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

L'entretien professionnel est prévu par la loi et il est d'application directe. Il peut donc être réalisé sans autre support réglementaire.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette proposition pourrait être mise en œuvre dès le début de l'année 2018.

PROPOSITION N° 16

DÉVELOPPER LA FORMATION AU PROFIT DES COLLABORATEURS DE CIRCONSCRIPTION

DESCRIPTION

Cette proposition se décline en deux orientations : d'une part, améliorer l'information des collaborateurs de circonscription sur les possibilités qui leur sont offertes ; d'autre part, développer les formations existantes en instituant de nouveaux cycles dans les régions ou en développant les offres à distance.

OBJECTIFS RECHERCHÉS

Les auditions ont montré la nécessité de favoriser la formation des collaborateurs de circonscription. Selon des données établies à titre provisoire en ce début de législature, environ 55 % des collaborateurs, soit plus de la moitié d'entre eux, travaillent en circonscription. Deux difficultés apparaissent.

- En premier lieu, une **insuffisante connaissance des possibilités** offertes. À titre d'exemple, on rappelle que sont accessibles aux collaborateurs de circonscription : l'offre « catalogue » du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), organisée dans l'ensemble des régions ; les préparations aux concours de la fonction publique territoriale à distance, via la plate-forme dématérialisée de ce même centre ; l'accès aux bilans de compétences ou conseils en évolution professionnelle, mis en œuvre sur l'ensemble du territoire ; les séminaires organisés en région par l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

On rappelle par ailleurs que tous les collaborateurs bénéficient naturellement des mêmes droits à formation quel que soit leur lieu de travail.

Une rubrique dédiée à la formation en circonscription est déjà prévue sur le site intranet « AN-577 » mais son identification pourrait être améliorée et son contenu enrichi.

- En second lieu, un **accès plus malaisé** des collaborateurs de circonscription à un certain nombre de cycles organisés à Paris.

Les organisations de collaborateurs ont jugé nécessaire d'encourager le développement des formations dans les circonscriptions mais aussi l'offre à distance.

Au cours de la table ronde organisée avec les principaux partenaires de la formation professionnelle, plusieurs pistes ont été avancées : les formations du CNFPT pourront, pour 50 % d'entre elles, être suivies à distance à partir de 2018 ; en outre, le CNFPT est sur le point de créer une trentaine de *Massive open online courses* (MOOC), gratuits et ouverts à tous, relatifs à des cursus territoriaux ou juridiques (sessions de huit semaines) ; ont été évoquées la question importante des collaborateurs outre-mer et l'ouverture d'une réflexion sur la réalisation de vidéos à

l'occasion du cycle annuel des collaborateurs à l'École nationale d'administration (ENA), afin de développer l'accès à ce cycle.

Une autre solution encore serait d'instituer un deuxième cycle de formation des collaborateurs à l'IHEDN, en circonscription et non pas, comme le cycle organisé chaque année sur deux journées début janvier, à Paris.

De manière générale, le sujet de la formation des collaborateurs en circonscription pourrait être soumis au dialogue social, **dans le cadre d'une négociation collective** sur le développement de la formation professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Ces propositions organisationnelles ne nécessitent pas l'édiction de normes particulières ; seule la création de nouveaux cycles de formation requerrait la conclusion d'une convention de partenariat entre l'Assemblée nationale et l'établissement de formation.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de cette proposition se décompose en plusieurs niveaux :

- dès le début de l'année 2018, une amélioration de l'accès à l'information des collaborateurs de circonscription sur le site « AN-577 », le développement de l'offre à distance en lien avec les établissements de formation et la programmation d'un nouveau cycle de formation assuré par l'IHEDN ;
- selon le calendrier de négociation qui aura été arrêté, une réflexion complémentaire dans le cadre du dialogue social afin d'approfondir la réflexion.

COÛT DE LA MESURE

Le principal coût serait lié à la conclusion de nouveaux partenariats. À titre d'illustration, le coût forfaitaire du partenariat avec l'IHEDN est aujourd'hui de 2 500 €, coût auquel s'ajoute une dépense de 60 € par participant.

PROPOSITION N° 17

CONCLURE UN NOUVEAU PARTENARIAT DE FORMATION AVEC L'INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (IGPDE)

DESCRIPTION

Cette proposition tend à ajouter aux partenariats déjà conclus par l'Assemblée nationale avec des établissements de formation un nouveau partenariat avec l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), opérateur de formation permanente des ministères économiques et financiers.

Serait ainsi facilité l'accès des collaborateurs aux formations généralistes proposées par l'IGPDE, afin de favoriser l'enrichissement de leur formation juridique et économique.

OBJECTIFS RECHERCHÉS

▪ Il existe plusieurs partenariats conclus entre l'Assemblée nationale et des établissements de formation, dans un double but :

- prévoir des formations sur-mesure au profit des collaborateurs, avec des cycles dédiés ;
- assurer un financement systématique de ces cursus, une participation du collaborateur étant prévue, à hauteur d'un sixième du coût total de la formation le plus souvent.

Ont été conclus des partenariats avec les organismes suivants :

- le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (formations à distance dédiées aux collaborateurs, préparations aux concours, offre catalogue) ;
- l'École nationale d'administration (ENA) (cycle annuel de deux à quatre heures de formation hebdomadaires) ;
- l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) (cycle de deux jours début janvier) ;
- l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) (cycle de deux jours en novembre) ;
- l'Université Paris 1-Panthéon Sorbonne (master 2 « Affaires publiques et administration du politique » en formation continue ou par la validation des acquis de l'expérience).

▪ L'ajout de ce partenariat avec l'IGPDE **complèterait l'offre dite généraliste de formation**, en donnant accès aux collaborateurs à ces cycles de grande qualité.

L'IGPDE assure une mission généraliste de formation, au profit prioritaire mais non exclusif des agents des ministères économiques et financiers. Ouvrir son catalogue aux collaborateurs

procèderait d'une démarche analogue à celle de l'ouverture des « formations catalogue » du CNFPT aux collaborateurs.

Cette proposition pourrait revêtir deux formes :

- permettre l'accès des collaborateurs aux **formations existantes**.

Différentes sessions seraient susceptibles d'intéresser les collaborateurs, à titre d'exemple, celles portant sur les sujets suivants : le fonctionnement de l'État et de ses institutions ; le droit administratif général ; la légistique ; les principaux concepts économiques ; les politiques économiques ; la transformation numérique, l'État et le big data ; l'Union européenne ; ou encore les fondamentaux du droit européen ;

- formaliser un **cycle dédié**, bâti spécifiquement pour les collaborateurs.

Une phase préalable d'étude du besoin devra être menée avec l'IGPDE afin de déterminer le format le plus opportun, une première année d'expérimentation permettant de valider ou d'adapter ce choix.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Une convention devrait être conclue entre l'Assemblée nationale et l'IGPDE.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Après étude préalable, un premier cycle pourrait être prévu dès 2018.

COÛT DE LA MESURE

Le coût de la mesure dépendrait du format retenu et serait fonction du nombre de collaborateurs inscrits. Cette mesure devrait faire l'objet d'une étude d'impact qui précisera le format envisagé et évaluera ce coût en conséquence.

PROPOSITION N° 18

AMÉLIORER L'INFORMATION SUR LA SITUATION PROFESSIONNELLE DES COLLABORATEURS

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à améliorer l'information relative à la situation professionnelle des collaborateurs par deux moyens :

- concernant l'information « interne », en prévoyant de nouveaux modules d'information à l'intention des collaborateurs, qui seraient organisés à l'Assemblée nationale, afin de présenter différents aspects statutaires de leur situation professionnelle, qu'il s'agisse du contrat de travail en général, ou bien d'aspects plus thématiques tels la rémunération, le temps de travail, les régimes sociaux ou encore la formation professionnelle ;
- concernant l'information « externe », en créant une rubrique dédiée aux statistiques annuelles afférentes à la situation professionnelle des collaborateurs sur le site public de l'Assemblée nationale. Cette rubrique pourrait comporter des éléments relatifs aux contrats des collaborateurs et à leurs principales caractéristiques (contrats à durée indéterminée ou déterminée, répartition femmes-hommes, répartition géographique, temps de travail, âge des collaborateurs,...), aux rémunérations des collaborateurs ou encore aux régimes sociaux applicables (formation, complémentaire santé, prise en compte des frais de transport,...).

OBJECTIF RECHERCHÉ

Le sujet de l'information est apparu comme l'une des préoccupations majeures exprimées au cours des auditions réalisées et des discussions au sein du groupe de travail.

- Afin de contribuer à réduire l'écart entre la réalité du régime juridique applicable et son appréhension dans les faits, il est proposé d'instituer des modules d'information internes à l'Assemblée nationale, à l'intention des collaborateurs. Ces modules seraient pris en charge par l'administration de l'Assemblée nationale, au même titre que plusieurs cycles déjà existants portant par exemple sur la procédure législative ou les lois de finances. De telles sessions sont prévues au Bundestag, en début de législature notamment.
- En outre, pour favoriser une meilleure connaissance de la situation professionnelle des collaborateurs, l'habitude a été prise au cours de la XIV^e législature d'effectuer des états statistiques réguliers, qui ont notamment pu servir de base aux discussions sociales avec les organisations de collaborateurs.

Il est important de systématiser cette démarche tout en assurant sa publicité dans le souci d'une bonne information de tous. La publication régulière de ces données dans une rubrique dédiée du site public de l'Assemblée nationale contribuerait à atteindre cet objectif.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Ces propositions ne nécessitent pas l'édiction d'une norme particulière.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Ces mesures pourraient être mises en œuvre dès le premier semestre 2018.

PROPOSITION N° 19

LANCER UNE CAMPAGNE DE SENSIBILISATION À L'ADHÉSION OBLIGATOIRE DES DÉPUTÉS À UN SERVICE DE SANTÉ AU TRAVAIL

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à lancer une campagne d'information à l'intention des députés, afin de leur rappeler l'obligation d'affiliation à un service de santé au travail. L'affiliation permet aux députés d'adresser leurs collaborateurs à ce service en vue de satisfaire aux obligations prévalant en matière de médecine du travail, élément essentiel au regard des droits à la santé et à la sécurité de tout salarié.

Cette campagne d'information pourrait revêtir diverses formes : courrier adressé individuellement à chaque député, annonce sur le site intranet de l'Assemblée nationale, courriel général.

OBJECTIF RECHERCHÉ

- Depuis le 1^{er} janvier 2017, la visite médicale d'embauche du salarié a été remplacée par une visite d'information et de prévention (article L. 4624-1 du code du travail) qui doit intervenir dans un délai de 3 mois suivant la prise effective du poste de travail, sauf cas de dispense (hypothèse où le salarié a déjà bénéficié de cette visite dans les 5 ans précédant l'embauche et où il occupe un emploi identique, le professionnel de santé détenant la dernière attestation de suivi et aucun avis d'inaptitude n'ayant été prononcé dans les 5 dernières années).

En outre, les visites ne sont plus biennales mais leur périodicité est fixée par le médecin du travail, sans pouvoir excéder 5 ans.

Par ailleurs, des visites de reprise sont obligatoires après un congé de maternité, une absence pour maladie professionnelle, une absence d'au moins 30 jours pour cause d'accident du travail, de maladie ou d'accident non professionnel. Elles doivent intervenir au plus tard dans un délai de huit jours suivant la reprise du travail.

- Chaque député est tenu, en vue de satisfaire à ces obligations, d'**adresser son collaborateur à un service de santé au travail interentreprises** auquel il doit adhérer, l'Assemblée nationale assurant le remboursement des coûts engendrés par l'adhésion.

- Sous la précédente législature, l'expérience a montré que cette obligation n'était qu'insuffisamment satisfaite et à plusieurs reprises, des actions de sensibilisation ont été conduites.

C'est pourquoi en ce début de législature, il serait essentiel, au regard de l'impératif de santé et de sécurité des collaborateurs, de procéder à une nouvelle campagne de rappel aux députés de leurs obligations en cette matière – une première information ayant été assurée dès le mois de juin à l'occasion de l'accueil des nouveaux députés.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Cette campagne de sensibilisation ne nécessite pas l'édiction d'une norme particulière.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette campagne d'information pourrait être mise en œuvre dès le premier trimestre 2018.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

○ LUNDI 2 OCTOBRE 2017

- Mme Marianne DARMON, co-Présidente du Cercle des collaborateurs et attachés parlementaires (CCAP)
- Mme Anne-Laure BLIN, Secrétaire générale, et Mme Mélody MOCK, Secrétaire générale-adjointe, de l'Association française des collaborateurs parlementaires (AFCP)
- Mme Barbara WALLON, vice-Présidente, et Mme Lucie LONCLE DUDA, Secrétaire générale, de l'Association des collaborateurs progressistes (ACP)

○ JEUDI 12 OCTOBRE 2017

- M. Hugues de BALATHIER-LANTAGE, adjoint à la Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du Travail
- M. Jean-Henri PYRONNET, Sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail à la Direction générale du travail du ministère du Travail
- M. François-Xavier SELLERET, Directeur général de l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres (AGIRC)

○ JEUDI 19 OCTOBRE 2017

- M. Paul-Henri ANTONMATTEI, avocat associé au cabinet Barthélémy, professeur de droit privé à la faculté de droit et de sciences politiques de l'université de Montpellier
- M. Gilles BÉLIER et Mme Aurélie CORMIER LE GOFF, avocats, auteurs d'un « Mémoire sur les modalités juridiques d'adoption d'un *instrumentum* portant conditions générales de travail et d'emploi des collaborateurs parlementaires de droit privé » (juin 2015)
- M. Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, avocat associé au cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre, président honoraire de la section sociale du Conseil d'État

○ JEUDI 26 OCTOBRE 2017

- Mme Martine FRANÇOIS, Directrice générale adjointe chargée du développement de la formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- Mme Maguelone ORLIANGE-LADSOUS, Cheffe du service de la formation des auditeurs de l'École nationale d'administration (ENA)
- Mme Lydie MACREZ, Directrice Conseil et finances du Fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF)-Île-de-France
- M. Thorniké GORDADZÉ, Conseiller pédagogique Formation, études et recherche de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)
- M. Frédéric DESAUNETTES, Directeur adjoint de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ)
- Mme Diane RAAD, Conseillère formation de l'organisme Opcalia
- M. Frédéric SAWICKI, Professeur de sciences politiques, responsable pédagogique du master 2 « Affaires publiques – administration du politique » de l'Université Paris 1-Panthéon Sorbonne
- Mme Marie-Françoise CLERGEAU, ancienne Députée de Loire-Atlantique, Questeuse sous la XIV^e législature

O JEUDI 2 NOVEMBRE 2017

- M. Brayen SOORANNA, Secrétaire de section de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) à l'Assemblée nationale
- M. Gonzague de CHANTÉRAC, Délégué, et Mme Alix FOURIER-JEU, Déléguée adjointe, de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)-Parlement

O JEUDI 9 NOVEMBRE 2017

- M. Emmanuel LARSONNEUR, Secrétaire général, et M. Simon DESMAREST, représentant, de la Confédération générale du travail-Collaborateurs parlementaires (CGT-CP)
- M. Arthur MOREAU, Mme Laurence de SAINT SERNIN et M. Patrice PETRIARTE, Secrétaires généraux de Solidaires-Assemblée nationale
- Mme Mathilde JULIÉ-VIOT et Mme Assia HEBBACHE, Porte-parole du collectif Chair Collaboratrice

O MERCREDI 15 NOVEMBRE 2017 (déplacement au Bundestag à Berlin)

- Mme Claudia ROTH, vice-Présidente du Bundestag
- Mme Silvia PETIG et M. Florian SEILLER, collaborateurs parlementaires
- Mme Angelika PENDZICH-VON WINTER, chef du service des assistants des députés

O JEUDI 16 NOVEMBRE 2017

- M. Mickaël LEVY et Mme Trixie MEYSSONNIER, Secrétaires généraux du Syndicat national des collaborateurs parlementaires – Force ouvrière (SNCP-FO)
- Mme Florence FAYE, Secrétaire générale, et Mme Astrid MORNE, Secrétaire générale adjointe, du syndicat Union nationale des syndicats autonomes – Union syndicale des collaborateurs parlementaires (UNSA-USCP)

O JEUDI 23 NOVEMBRE 2017

- M. Jean-Marc GABOUTY, Sénateur de la Haute-Vienne, Vice-président du Sénat, Président de la délégation du Bureau chargée des ressources humaines et de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS)
- M. Jean-Marie MARX, Directeur général, et Mme Véronique DUBOIS, Directrice de la communication, de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)
- Mme Brigitte GRÉSY, Secrétaire générale du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP)

O LUNDI 27 NOVEMBRE 2017 (déplacement au Parlement européen à Bruxelles)

- Mme Katarzyna BINIASZCZYK, M. Alejandro CERCAS, M. Veniero FUSCO, Mme Maria PANAGIOTOU et M. Olivier PLUMANDON, collaborateurs parlementaires, membres du comité des assistants parlementaires accrédités
- Mme Elisabeth MORIN-CHARTIER, Questeuse du Parlement européen
- M. Freddy DREXLER, directeur général du service juridique, M. Didier KLETHI, directeur général du service des finances, et M. Lorenzo MANNELLI, directeur du service des droits financiers et sociaux des députés

Par ailleurs, la Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC), qui n'a pas été entendue, a transmis une contribution écrite au groupe de travail.

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

I. ÉLÉMENTS STATISTIQUES

On dénombre trente-quatre contributions qui ont été déposées sur le site internet de l'Assemblée nationale au 10 novembre 2017, date d'expiration de ce dispositif. La première a été déposée le 20 septembre, la dernière le 10 novembre 2017.

Ces contributions émanent de particuliers (qu'elles soient signées ou anonymes) le plus souvent, l'une étant présentée par l'organisation de lutte contre la corruption *Transparency international*, une autre émanant de l'un des syndicats auditionnés, reprenant et précisant la teneur des propositions énoncées pendant l'audition.

La plupart sont centrées sur une thématique unique, neuf en abordant plusieurs.

Elles sont de longueurs diverses, la plus courte de deux lignes, la plus longue de près de deux pages.

II. SYNTHÈSE QUALITATIVE

Certaines des contributions portent sur des sujets qui n'ont pas trait spécifiquement au statut des collaborateurs, qui est l'objet privilégié pour cette première phase des travaux du groupe de travail sur les conditions de travail et le statut des collaborateurs parlementaires.

Huit sont dans ce cas, qui abordent : la sécurité avec la question de la circulation aux alentours de l'Assemblée nationale ; la navette parlementaire entre l'Assemblée nationale et le Sénat ; les rémunérations à l'Assemblée nationale ; l'absentéisme des parlementaires ; la perspective d'une « cité politique » regroupant tous les personnels des pouvoirs exécutif et législatif ; l'évolution des méthodes de management pour les personnels de l'Assemblée nationale ; l'installation d'une crèche ; l'accessibilité des bâtiments aux personnes en situation de handicap.

Elles ne sont donc pas détaillées dans la présente synthèse.

Il en va de même pour une contribution sur les systèmes d'exploitation informatiques utilisés par les collaborateurs : elle concerne certes les collaborateurs, mais davantage sous l'angle des conditions de travail que sous celui du statut.

De manière générale, les contributions relatives à la situation professionnelle des collaborateurs restent axées sur la question du statut.

Quatre sujets ont principalement retenu l'attention des contributeurs : la question de fiches de poste et de grilles salariales ; le contrat de travail ; le crédit collaborateur ; la déontologie. D'autres sujets ont été évoqués de manière seulement ponctuelle.

1. Sujets le plus fréquemment abordés

a) Les fiches métiers et/ou les grilles salariales

Il s'agit du sujet le plus souvent traité (**douze contributions**), les deux thèmes étant ou non couplés.

- Quatre contributions lient le sujet de l'élaboration de fiches métiers et l'établissement d'une grille salariale.

La première propose différents types de poste (secrétariat et administration – assistant parlementaire – chef de cabinet), en y reliant :

- des compétences professionnelles, notamment linguistiques ;
- un salaire minimum (1,5 – 2,5 – 3,5 SMIC) ;
- un dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou d'accès facilité à certaines professions, en vue d'une reconversion.

La deuxième suggère la création d'une liste de métiers (secrétaires, rédacteurs, chefs ou directeurs de cabinet, ...), corrélée à des tranches salariales (minima et maxima) établies compte non tenu des primes.

La troisième évoque l'élaboration d'une convention collective fixant une grille salariale et des fiches de poste.

La quatrième propose l'établissement d'une grille salariale fondée sur le niveau de formation, l'expérience et le poste occupé, des fiches de poste type étant définies.

- Deux contributions proposent un seul dispositif de définition de fonctions et de postes :

- une contribution demande un dispositif de définition de fonctions et de postes, avec des tâches minimales définies, étant prévus un nombre minimum de un collaborateur par député et un nombre maximal de collaborateurs dépendant des responsabilités du député ;

- l'autre évoque des fiches de poste rédigées par les services de l'Assemblée nationale distinguant notamment entre collaborateurs de circonscription et collaborateurs parisiens.

- Six contributions se prononcent en faveur de grilles salariales seules :

- l'une évoquant une rémunération plancher fixée par l'Assemblée nationale ;

- l'autre insistant sur la nécessité de prendre en compte le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle ;

- la troisième demandant l'élaboration d'une grille salariale en couplant cette demande avec la nécessité d'assurer un niveau de rémunération en rapport avec les compétences et la charge de travail ;

- la quatrième associant l'idée d'une grille salariale dans le cadre d'une convention collective et la nécessité d'assurer une égalité de niveaux de rémunération entre collaborateurs effectuant un travail identique, les syndicats devant se charger du contrôle de l'application de ce principe ;

- deux autres soulignant simplement la pertinence d'une grille de salaire commune aux collaborateurs.

b) Le contrat de travail

Dix contributions évoquent le contrat de travail des collaborateurs (sous un ou plusieurs aspects).

- Cinq d'entre elles abordent le sujet de la fin de contrat :

- l'une pour demander l'application des règles du licenciement économique en cas de rupture du contrat consécutive à la fin du mandat du député, au profit d'une indemnisation majorée par Pôle emploi ;

- deux contributions soulignent de manière plus générale la nécessité de sécuriser les conditions de la rupture du contrat au moment de la fin de mandat du député (notamment au regard des droits à l'assurance chômage) ;

- une autre insiste sur la précarité de la profession et sollicite des conditions de licenciement en conséquence, un régime de retraite prenant en compte la pénibilité du travail ainsi que des conditions de retour à l'emploi moins complexes ;

- la dernière propose le recours aux contrats de chantier pour sécuriser le régime juridique applicable en cas de rupture de contrat consécutive à la fin de mandat du député.

- Trois contributions pointent l'intérêt d'un lien renforcé avec l'Assemblée nationale :

- l'une évoque la mise en place d'un contrat à durée indéterminée sous tutelle administrative de l'Assemblée nationale ;

- l'autre considère que les collaborateurs devraient être des salariés de l'Assemblée nationale (dans le cadre d'un contrat de mission), bien que choisis par le parlementaire ; les collaborateurs travailleraient à l'Assemblée et rendraient compte de leur présence par un dispositif de pointage ;

- selon un troisième contributeur, l'Assemblée nationale étant l'employeur du collaborateur, il conviendrait de veiller à créer une structure interne d'enquête et de contrôle, sous l'autorité d'un magistrat, en lien avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, afin de vérifier la réalité du travail effectué.

- Une contribution aborde la question particulière des collaborateurs qui sont détachés auprès d'un député. Elle suggère que ceux-ci puissent intégrer l'Assemblée nationale dans les deux ans suivant le détachement.
- Un contributeur demande, s'agissant du recrutement, l'instauration d'une procédure obligatoire incluant la rédaction de *curriculum vitae* et l'organisation d'entretiens sous le contrôle des syndicats, toute recommandation (ou « piston ») étant prohibés.
- Deux contributions soulignent l'insuffisant encadrement des horaires de travail et la nécessité de préserver des temps de repos compte tenu des rythmes soutenus.
- Une dernière contribution enfin propose que chaque député soit obligé de recruter au moins deux collaborateurs afin que soit assuré un formalisme minimal de ses travaux.

c) Le crédit collaborateur

Quatre contributions abordent la question du crédit collaborateur :

- deux contributions se prononcent en faveur de l'augmentation du montant du crédit collaborateur, en particulier au regard des comparaisons avec les pratiques d'autres États européens ;
- trois contributions (pour l'une, en plus de la demande d'augmentation du montant du crédit) estiment nécessaire l'interdiction d'opérer des cessions de crédit collaborateur aux groupes politiques, les cotisations aux groupes devant relever de la seule IRFM. L'une de ces contributions prône la prise en charge directe des salaires des collaborateurs des groupes par l'Assemblée nationale – le montant du crédit collaborateur dépensé chaque mois devant faire l'objet d'une publication en temps réel.

d) La déontologie

Trois contributions évoquent la dimension déontologique.

- L'une est centrée sur la question des cumuls d'activités en demandant l'interdiction pour un député de recruter comme collaborateur une personne qu'il emploie par ailleurs en tant que salarié dans son entreprise personnelle.
- L'autre, pointant les risques de conflits d'intérêts liés aux situations, fréquentes chez les collaborateurs, d'emplois à temps partiel, demande l'élaboration d'un véritable statut pour les collaborateurs incluant des obligations déontologiques, que celui-ci prenne :
 - la forme d'un statut de droit public, avec des obligations déontologiques imparties aux collaborateurs ;
 - la forme d'une convention collective (comportant une grille salariale et des fiches de poste – cf. *supra*) assortie d'obligations déontologiques, le cas échéant sous la forme d'un code.

Un dispositif de lanceur d'alerte susceptible d'émettre des signalements pourrait compléter ce statut, en application du décret n° 2017-564 du 19 avril 2017.

- La troisième contribution est favorable à la mise en place d'un dispositif complet de lutte contre les conflits d'intérêts fondé sur divers outils : interdiction de tout cumul d'activités pour les collaborateurs à temps complet ; interdiction pour les collaborateurs à temps partiel de préparer des amendements impactant l'activité de leur autre employeur ; incompatibilité totale entre l'emploi de collaborateur et l'appartenance à la fonction publique ; instauration d'une déclaration des activités exercées auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

2. Sujets abordés de manière ponctuelle

Quelques autres sujets ont fait l'objet d'observations de manière seulement très ponctuelle :

- l'élaboration de *statistiques* annuelles sur les mouvements de collaborateurs (entrées ou sorties des effectifs) et l'établissement d'un bilan de fin de législature, mentionnés par une contribution ;
- le renforcement du *dialogue social* entre l'association des députés-employeurs et les représentants des collaborateurs, par l'organisation de réunions trimestrielles, évoqué par une contribution également ;
- une autre contribution suggère la création d'une enveloppe et d'un nombre de jours annuels de *formation* des collaborateurs ;
- cette même contribution demande par ailleurs une meilleure prise en charge des frais de *transport* et des frais d'*hébergement* des collaborateurs ;
- trois contributions traitent l'enjeu de l'*information* : deux s'agissant de l'information générale sur les noms, les missions et le statut des collaborateurs ; une troisième, relative à l'information du collaborateur lui-même, qui devrait être aussi développée que celle dont dispose le député ;
- de manière très générale, deux contributions se prononcent en faveur d'un *statut plus clair*, l'une insistant sur les garanties en matière de rémunération, de respect du travail des collaborateurs et d'acceptation plus large de leur présence, l'autre énonçant plusieurs priorités relatives au temps de travail et au salaire, à l'indemnisation au chômage, ou encore aux modalités de recrutement.

Enfin, concernant la *méthode* suivie, un contributeur regrette que le groupe de travail n'ait pas intégré de manière permanente une délégation de collaborateurs parmi ses membres.

Tableau récapitulatif des thèmes abordés par les contributions
relatives à la question du statut des collaborateurs parlementaires

Thèmes	Nombre de contributions
<i>Sujets le plus fréquemment abordés</i>	
Fiches métiers et grilles salariales	12
Contrat de travail	10
Crédit collaborateur	4
Déontologie	3
<i>Sujets abordés de manière ponctuelle</i>	
Statistiques sur les collaborateurs	1
Dialogue social	1
Formation	1
Frais de transport et d'hébergement	1
Information	3
Clarification du statut	2
Méthode du groupe de travail	1

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Monsieur Olivier DUSSOPT

Je souhaite par la présente avancer trois propositions pour améliorer les conditions de travail et de rémunérations de nos collaborateurs et collaboratrices parlementaires.

La première proposition est l'instauration d'un niveau de rémunération minimum à travers la négociation d'une convention collective. Il est important de pouvoir reconnaître les compétences et l'expérience de nos collaborateurs à un niveau de cadre.

Cela ne remettrait pas en cause notre fonction de député-employeur, fonction à laquelle beaucoup de nos collègues disent leur attachement. Nous resterions libres de recruter et de nous séparer de nos collaborateurs, de fixer leurs conditions de travail et leurs salaires. Seulement, si aujourd'hui nous le faisons dans le respect des dispositions du code du travail, demain nous le ferions dans le respect du code du travail et d'une convention collective.

La seconde proposition est la prise en charge par l'Assemblée nationale de la prime de 13^e mois. Instituée en 1982, elle équivaut à un mois de salaire de base attribué en deux versements annuels (juin et décembre). À l'origine, cet avantage était directement pris en charge par le budget de l'Assemblée et le député-employeur pouvait s'opposer à son versement. Depuis 2002, cette prime est imputée directement sur le crédit collaborateur.

Ainsi, si nous nous voyons mis à disposition un crédit mensuel sur douze mois, celui-ci est *in fine* réparti sur treize mensualités de rémunération. Cette provision pour 13^e mois représente environ 8 % de notre crédit collaborateur, un budget que notre assemblée semble raisonnablement pouvoir assumer. Cela représenterait une augmentation d'autant du crédit collaborateur disponible, et un moyen de revaloriser la rémunération de nos collaborateurs.

La troisième proposition est la mise en place d'une portabilité de l'ancienneté des collaborateurs parlementaires entre deux contrats et de maintenir pendant six mois les droits acquis au titre de l'ancienneté.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, à compter de deux ans d'ancienneté, la prime d'ancienneté est égale à 5 % du salaire de base et revalorisée de 5 % tous les deux ans, dans la limite de 16 ans d'ancienneté. Cette reconnaissance de l'ancienneté est perdue lorsqu'un collaborateur change de député employeur. Cela peut notamment être le cas lors d'une fin de mandat.

Dans ce cadre, il est nécessaire de maintenir les droits acquis pendant les quelques mois où les collaborateurs sont en recherche d'emploi auprès d'un nouveau député employeur.

Cette question de la portabilité de l'ancienneté a également des incidences lorsque le mandat prend fin puisque l'indemnité supra-légale est calculée en fonction de l'ancienneté.

Ainsi, la mise en œuvre de ces trois propositions représenterait une avancée importante dans la reconnaissance du travail de nos collaborateurs et collaboratrices parlementaires.

Contribution de Madame Annie GENEVARD et Monsieur Gilles LURTON

À notre demande, l'introduction du présent document rappelle explicitement ce qui fonde la relation du député avec son collaborateur : bien sûr le respect mutuel des droits et devoirs de chacun mais aussi la liberté contractuelle.

Or le document fait référence quasi systématiquement à l'accord collectif ce qui laisse dès lors peu d'espace à la liberté contractuelle si tout est figé dans le cadre des négociations entre les représentations syndicales et l'association des députés-employeurs. Sur ce point, nous regrettons le caractère obligatoire fait à tous les députés d'adhérer à cette association.

De même que nous nous interrogeons sur le temps de décharge syndicale, 15h/mois en période de négociation soit presque une demi-journée par semaine ce qui nous paraît excessif.

Les droits des collaborateurs doivent évidemment être respectés mais une approche équilibrée aurait nécessité également la prise en compte des droits du député. À ce titre nous regrettons que l'association des députés-employeurs n'ait pas été auditionnée es-qualités. La fiche déontologique méritera d'être étoffée lors de la mise en application des propositions. C'est dans cette partie consacrée à la déontologie qu'aurait pu figurer le plan de lutte contre le harcèlement et le sexisme sans en faire une proposition détachée.

Nous tenons à réaffirmer la nécessaire confiance qui caractérise la relation du député avec son collaborateur, ce qui implique que tout ne peut être figé dans un cadre rigide et qui doit pouvoir être adapté aux contraintes particulières de la fonction de député.

CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES



CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS

Le Groupe les Républicains a bien pris acte de la volonté du Président de l'Assemblée nationale de lancer, le 20 septembre 2017, un processus de réformes afin de construire, selon ses dires, « une nouvelle Assemblée nationale ».

Ces travaux, qui se sont articulés autour de 7 groupes de travail, répondent très directement à la commande du Président de la République de réformer la Constitution.

Le Groupe les Républicains rappelle que la grande réforme constitutionnelle de 2008 a profondément modifié le fonctionnement du parlement, en reconnaissant les droits de l'opposition et des groupes minoritaires et en permettant une réelle rationalisation de l'organisation du temps parlementaire et des débats.

Sans rentrer dans le détail des propositions des 7 groupes de travail, qui ont fait l'objet de contributions individuelles des députés du Groupe LR qui y participent, le Groupe les républicains tient à affirmer :

Son attachement au respect des droits de l'opposition tels que définis en 2008 et qui ont été traduits dans notre règlement et s'élève contre toute remise en cause de ceux-ci.

En effet, les événements récents du début de la législature montrent que cette avancée démocratique majeure demeure fragile et qu'il faut veiller à ce que « l'esprit » de la loi soit respecté.

Son opposition à toute remise en cause du droit d'amendement et d'expression des députés. Il rappelle que le conseil constitutionnel a jugé que le droit pour un parlementaire de déposer un amendement est un droit constitutionnel.

Ainsi il ne saurait être question de limiter le droit de dépôt d'amendements au motif que ceux-ci auraient déjà été examinés, et même rejetés, en commission. Il en est de même pour les projets qui viseraient à limiter encore plus le temps d'expression en séance. Le temps de parole dans l'hémicycle n'est pas un temps perdu, comme semblent le penser certains parlementaires nouvellement élus, mais un temps de débat indispensable, qui participe également à l'expression des groupes d'opposition et minoritaires ;

Il rappelle que des outils existent déjà dans notre règlement pour rationaliser les débats. Ainsi, en est-il du temps dit « programmé » : Peu utilisé sous la précédente législature, et jamais encore sous l'actuelle, ce dispositif, s'il mérite d'être amélioré, présente de très nombreux avantages que la majorité semble ignorer.

Par ailleurs, les lenteurs supposées des débats parlementaires ne sont pas, loin de là, du seul fait du Parlement mais bien aussi du Gouvernement, maître de la partie la plus importante de l'ordre du jour. L'inflation législative, souvent reprochée, est principalement le fait du Gouvernement qui inscrit les projets de loi et fixe, en Conférence des Présidents, le rythme des travaux. De même, la durée et la qualité des débats pourraient être grandement améliorées si le Gouvernement respectait les délais de dépôts des amendements et s'imposait de ne pas déposer, dans la précipitation, un nombre conséquent d'amendements, non soumis au filtre du Conseil d'État, comme cela vient de se produire lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2017.



Sans qu'il soit besoin de réformer à nouveau la Constitution, un fonctionnement rationalisé du parlement, respectueux des droits de l'opposition, est tout à fait possible.

C'est dans ce sens que devraient être mieux respectés les articles 34 et 37 de la Constitution, qui définissent les domaines respectifs de la loi et du règlement, qu'il s'agisse pour le Gouvernement d'appliquer plus fréquemment le 2^e alinéa de l'article 37, ou pour le Gouvernement et le Président de l'Assemblée nationale de faire jouer l'article 41, de façon à limiter les dispositions manifestement réglementaires qui émaillent les textes de loi.

C'est dans le même esprit que les outils de contrôle et d'évaluation du Parlement doivent être améliorés, mais ces améliorations relèvent de la volonté politique et non de la réforme de la constitution : les outils sont en place manque la volonté.

Enfin, il serait utile de réformer l'article 40 de la constitution, qui limite l'initiative parlementaire en matière financière, afin de renforcer les droits du Parlement.

Son attachement à l'indépendance du parlementaire qui doit se traduire dans son statut, ses relations avec ses collaborateurs basées sur la confiance et le libre choix et les conditions de l'exercice de son mandat.

Son souhait de recourir avec prudence à la modification de notre Constitution. Beaucoup de propositions qui ont été faites dans ces groupes de travail, ne nécessitent pas de réforme de la Constitution.

Ainsi en est-il de la réduction du nombre de parlementaires. Si un plafond a bien été inscrit dans la Constitution en 2008, toute diminution peut se faire par une loi organique. À ce propos, le Groupe les Républicains sera très vigilant quant à l'importance de cette réduction, afin de respecter la représentation de tous les territoires, particulièrement les territoires ruraux.

S'agissant de la limitation des mandats dans le temps, qui fait partie des propositions de réforme, le Groupe les Républicains y est opposé, car il s'agit d'une atteinte à la liberté, pourtant inscrite aux frontons de la République, liberté d'élire et liberté de se présenter à une élection. Les électeurs seraient contraints dans leurs choix et les élus une nouvelle fois stigmatisés. La démocratie n'en sortirait pas grandie.

Le Groupe les Républicains réaffirme également son opposition à l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le mode de scrutin et sur l'introduction du mode de scrutin dans la Constitution.

L'introduction d'une dose de proportionnelle soulève de très nombreux problèmes, dont celui de l'inégalité entre les députés et de l'inégale représentation des territoires, du nécessaire redécoupage, mais aussi du morcellement de la vie politique, d'une course continuelle à la recherche de « coalition », contraire à l'esprit de la V^e République auquel le groupe LR est attaché et à la multiplication des groupes parlementaires entraînant au final une paralysie du Parlement.

Le mode de scrutin quant à lui relève de la loi ordinaire et son introduction dans la Constitution figerait dangereusement notre texte fondateur. Le Groupe les Républicains est donc opposé à la constitutionnalisation des modes de scrutins.

Sa vigilance s'agissant des nouvelles formes de participation citoyenne : la réforme de 2008 a mis en place un nouveau mécanisme référendaire : le référendum d'initiative partagée, dispositif qui s'ajoute à ceux existants et qui permettent déjà une expression organisée et responsable de la démocratie directe : plates formes gouvernementales sécurisées, commission nationale du débat public, créée en 1995, devenue une autorité administrative indépendante en 2002, révisions des textes bioéthiques faisant appel à la participation citoyenne à travers les états généraux... le parlement et les commissions peuvent également organiser des consultations et des échanges avec les citoyens.



Mais la démocratie numérique doit se protéger des risques de la démocratie du « clic », facilitée par les algorithmes et le recours à des robots, porte ouverte au populisme et aux manipulations dissimulées derrière l'anonymat.

Certaines propositions visaient à inscrire le droit au numérique dans la Constitution, mais une technique, qui comme toute technique a vocation à évoluer, à se transformer et à disparaître, n'y a pas sa place et veillons à ne pas substituer la démocratie directe à la démocratie représentative.

Tout au long de sa participation aux Groupes de travail, le Groupe les Républicains a réaffirmé son attachement au respect de la séparation des pouvoirs, à l'autonomie des assemblées, à la libre expression des parlementaires, aux droits de l'opposition, tout en présentant des propositions pour améliorer le fonctionnement de notre institution.



CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

CONTRIBUTION DU GROUPE NOUVELLE GAUCHE

Invité-e-s par le Président de l'Assemblée nationale à siéger au sein des groupes de travail mis en place en vue d'une future réforme institutionnelle, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche ont activement participé aux réflexions menées dans ce cadre, en étant une force de proposition.

À l'issue de ces travaux, alors que nous sommes sollicités pour émettre des contributions séparées sur chacun des sept rapports, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche souhaitent rappeler que leurs appréciations sur les différentes propositions dépendront de l'architecture d'ensemble d'un éventuel projet de révision Constitutionnelle dont le sens général doit impérativement être le renforcement des pouvoirs du Parlement, et non son affaiblissement. Par conséquent, à ce stade, ils ne souhaitent pas se prononcer sur chacune des propositions, examinée isolément, sans connaître l'économie générale de la réforme préconisée.

En effet, aucune réforme de cette nature ne peut faire l'économie d'un constat, à charge, sur l'état de nos institutions et leur fonctionnement dans le cadre de ce que l'on appelle l'exercice du pouvoir. À cet égard, si la V^e République a offert à la France une stabilité nécessaire après l'expérience de la IV^e République, le déséquilibre institutionnel qu'elle a engendré puis entretenu au bénéfice du Président de la République n'est pas à démontrer. À tous les niveaux de nos institutions, ce déséquilibre pèse sans que l'efficacité ne suive dans les faits. En témoigne l'inflation législative que nourrit une urgence perpétuelle à légiférer, décrétée par un Gouvernement toujours prompt à déposer un nouveau projet de loi ayant une résonance avec l'actualité. Inversement, les débats parlementaires sont trop fréquemment perçus comme une perte de temps par un exécutif trop pressé pour comprendre que ces discussions améliorent les textes présentés et permettent d'articuler vision nationale et réalités de terrain. Ainsi, lorsqu'il ne fait pas le choix de procéder par voie d'ordonnance, le Gouvernement cède à la tentation de hâter le Parlement dont trop peu de dispositions constitutionnelles protègent les intérêts.

Partant de ce constat, toute réforme de nos institutions doit procéder de la volonté de doter la République d'un Parlement fort et efficace, de construire la démocratie du XXI^e siècle ouverte aux citoyens, de bâtir une procédure législative avec des débats moins redondants, mieux préparés, pour des lois de meilleure qualité. Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront chaque proposition visant à renforcer les droits du Parlement, qu'il s'agisse d'une nouvelle organisation du temps parlementaire, de la fixation de l'ordre du jour, des moyens d'évaluation conférés aux assemblées, des droits de l'opposition ou encore des obligations et contraintes devant peser sur le Gouvernement.

Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront toutes les mesures inspirées par le souci de la clarté et la sincérité des débats parlementaires. Ils soutiendront également toutes les initiatives allant dans le sens des nouvelles pratiques d'un Parlement du futur, permettant d'ouvrir nos institutions aux citoyennes et aux citoyens souhaitant contribuer aux travaux législatifs avant que la décision ne revienne aux représentant-e-s élu-e-s du peuple.



Les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche s'opposeront à toute proposition destinée à limiter les droits des parlementaires, à rendre le temps de travail législatif expéditif ou à réduire leur influence dans le cadre général de nos institutions. À cet égard, la diminution par principe du nombre de parlementaires, présentée par le Président de la République devant le Congrès comme le cœur de la réforme envisagée, nous semble totalement contraire au renforcement des pouvoirs du Parlement. Le lien concret des élu-e-s de la Nation avec les citoyen-ne-s dans une circonscription à échelle humaine est indissociable de l'expression de la souveraineté, dans toute la diversité de la Nation, et un gage d'indépendance face au pouvoir exécutif.



CONTRIBUTION DU GROUPE DE LA GAUCHE DÉMOCRATE ET RÉPUBLICAINE

Les sept groupes de travail mis en place par le président de notre Assemblée rendent ses premiers rapports après plusieurs semaines de travaux menés avec sérieux par leurs présidentes et présidents et leurs rapporteuses et rapporteurs. Les membres de notre groupe qui ont participé à ces travaux ont fait part de leurs propositions et de leurs remarques au cours des différentes auditions et au moment des conclusions. Le groupe GDR a souhaité néanmoins joindre aux rapports une contribution qui porte une appréciation sur la philosophie générale qui se dessine pour « l'Assemblée de demain » à l'issue de ces travaux.

Lors de la dernière campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait fait du « renouveau démocratique » un axe essentiel de son programme, un trait majeur de ce qu'il appelait le « Nouveau monde ». Or, à ce jour, ce renouveau semble relever plus de la chimère que de la réalité politique et institutionnelle. Ce qui se dessine conforte, en effet, les déséquilibres institutionnels qui caractérisent la Ve République.

La décision de passer en force pour la réforme inique du code du travail via des ordonnances fut un signal fort sur le déficit de culture démocratique du président qui venait pourtant d'être élu. De fait, le président Macron exerce son emprise sur l'ensemble du système institutionnel et les contre-pouvoirs se font rares, ce qui l'inscrit plus dans une continuité conservatrice que dans le renouveau, si ce n'est alimenter un antiparlementarisme qui ne sert que son pouvoir personnel.

L'hyper-présidence toujours en vigueur ne fait qu'accroître la tendance structurelle à la dévalorisation de l'institution parlementaire et place les élus de la nation dans l'incapacité de réaliser la plénitude de leur mandat. **L'hypertrophie de l'exécutif sous la Ve République limite le pouvoir des parlementaires de faire la loi, de contrôler l'action du Gouvernement, d'évaluer les politiques publiques et de voter les lois de finances.** En cela, la pratique du régime de la Ve République est contraire à la Constitution dont il se revendique pourtant.

Dans un tel contexte, la volonté de réforme et de modernisation du travail parlementaire exprimée en ce début de législature aurait pu ouvrir de nouvelles perspectives et sortir la représentation nationale de l'impasse institutionnelle et de l'impuissance politique, auxquels la condamnent le primat de l'exécutif et le fait majoritaire qui structurent tant le jeu institutionnel de la Ve République. Or, il s'avère que le processus lancé par le président de l'Assemblée n'aboutit pour l'heure à aucune avancée significative. Au contraire, les rapports des sept groupes de travail mis en place tendent à renforcer les déviations antidémocratiques du régime.

Si nous saluons la composition pluraliste de ces groupes de réflexion et le travail réalisé, force est de constater que les rapporteurs sont tous membres de la majorité parlementaire. La philosophie générale des propositions avancées par les rapports s'en ressent fortement, puisqu'elles ne sont, pour l'essentiel, que la retranscription des pistes et annonces exprimées en amont par le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale. **Dès lors, la raison d'être de ces travaux ne se résume-t-elle pas dans la volonté de frapper du sceau de la légitimité parlementaire une feuille de route dictée par l'Élysée ?**

Si certaines propositions ne sont pas dénuées de tout intérêt et méritent discussion, l'ensemble s'inscrit dans une même logique de renforcement du pouvoir législatif de l'exécutif et porte en germe les fondements d'un affaiblissement accru d'une institution parlementaire déjà dévalorisée par la pratique du régime. Animées par une logique de rationalisation excessive de la vie parlementaire et par une conception managériale des institutions démocratiques, ces propositions consacrent l'emprise de l'exécutif sur le pouvoir législatif et condamnent plus que jamais les



représentants de la nation à l'impuissance politique. Symptomatique de cette volonté d'affaiblir les institutions, la mesure tendant à réduire le nombre de députés est teintée de démagogie : **ce n'est pas en réduisant le nombre d'élus de la nation que nous répondrons à la profonde crise démocratique qui frappe la Ve République.** Au regard de la distension du lien entre élus et citoyens et l'ampleur de la tâche parlementaire, en quoi la réduction du nombre des membres du Parlement apporterait-elle de la qualité au travail parlementaire ?

Nous ne sommes naturellement pas opposés à l'idée de renforcer les moyens de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques. Celles-ci font partie des fonctions et prérogatives constitutionnelles des députés, mais ces derniers demeurent confrontés à la faiblesse de leurs outils en la matière et à l'emprise de l'exécutif sur l'activité parlementaire elle-même. Ainsi, la semaine de contrôle instituée en 2008 se voit régulièrement supprimée au profit du passage d'un projet de loi gouvernemental...

Du reste, le discours tendant à renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation s'accompagne d'une volonté à peine masquée d'affaiblir encore les conditions d'exercice du pouvoir législatif des parlementaires, dont le produit, la Loi, est l'expression de la volonté générale. Un tel « arrangement » - « moins de pouvoir législatif » contre « plus de moyens de contrôle » - est proprement inconcevable sur le plan démocratique. C'est pourtant ce qui découle de l'ambition affichée de réduire les navettes parlementaires et de voter une partie de la loi en commission, afin d'accélérer le rythme de leur examen, le tout en vue de « libérer » du temps aux députés pour, entre autres, se consacrer à leurs missions de contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Une ambition proprement démocratique devrait consister à conjuguer le renforcement des conditions d'exercice des fonctions législatives, de contrôle et d'évaluation du Parlement, et non pas décider de renforcer les dernières aux dépens de la première.

L'affaiblissement des moyens d'exercice de la fonction législative parlementaire est inscrit plus ou moins en creux dans la série des propositions des rapporteurs des groupes de réflexion :

- la procédure d'urgence deviendrait la procédure législative par défaut, ce qui renforcerait le rôle d'arbitre législatif de la CMP, alors même que tous les groupes parlementaires ne seraient pas représentés en son sein ;
- la défense des amendements portant sur des textes « consensuels » - caractère indéfini, qui laisse la place à l'arbitraire de la majorité présidentielle et parlementaire - serait limitée au seul stade de la commission, ce qui constituerait une atteinte manifeste à l'exercice d'un droit fondamental des élus de la nation ;
- l'institution d'une procédure de « temps libéré » qui viendrait se substituer à l'actuel « temps législatif programmé » (TLP), mais qui serait accompagnée d'une énième limitation de l'exercice effectif du droit d'amendement des députés ;
- l'ouverture de la procédure parlementaire par un « débat d'orientation politique » - qui se substituerait à la discussion générale -, ce qui aurait pour conséquence de concentrer le travail législatif en commission. Or, un député ne peut participer à toutes les commissions (contrairement aux séances). De fait, le député ne pourra plus légiférer sur tous les textes...

Enfin, nous ne pouvons qu'exprimer notre inquiétude face aux pistes envisagées, en dehors même de ces groupes de travail, en vue du renforcement des fonctions de contrôle et d'évaluation. Ainsi en est-il de l'hypothèse envisagée de recourir à des cabinets privés et d'externaliser par là des fonctions constitutionnelles de l'institution parlementaire. Or non seulement ce type de cabinet défend traditionnellement une vision très économique de l'évaluation, minorant les questions sociales, sanitaires et environnementales, mais ce type de délégation de compétence risque de nourrir la suspicion sur l'impartialité et l'indépendance de nos travaux sur des sujets aussi sensibles que ceux dont a à traiter la représentation nationale. Au moment où la défiance de nos concitoyens à l'égard de la probité de leurs représentants est si forte, il nous revient d'éviter de



nourrir cette suspicion en faisant confiance aux services (publics) de notre assemblée plutôt que de confier nos missions à des intérêts privés.

Le président Emmanuel Macron s'imagine à la tête d'un pays réduit à une « start-up nation ». Sa majorité partage avec lui cette volonté de transposer aux institutions de la République en général, et à l'Assemblée nationale en particulier, une culture managériale de l'entreprise, celle-là même qui justifie une conception pyramidale de la démocratie et une accélération du rythme de travail parlementaire incompatible avec un exercice réel du travail des députés. La volonté affichée de rendre le travail parlementaire efficace et rentable vise davantage à faire disparaître la raison d'être des députés : faire la loi au nom du peuple dans sa diversité.

Cette conception managériale de la démocratie anime les propositions des groupes de travail dont certaines s'avèrent ainsi dangereuses et contre-productives.

Dangereuses car elles relèvent plus d'une logique de régression démocratique, loin de l'exigence de renouveau réclamée par nos concitoyens. Trop puissant, le pouvoir exécutif deviendrait tout puissant. Le Parlement est appelé à accepter son triste sort, celui de voir sa fonction législative réduite à une peau de chagrin. Une telle perspective rendrait effective la théorie d'une fusion du « couple exécutif-législatif » qui non seulement rend fictif le principe de la séparation des pouvoirs, mais affecte l'équilibre démocratique du régime.

Contre-productives, car les propositions avancées ne sont pas de nature à réduire la fracture entre les gouvernants et le peuple qui est à la base des phénomènes tels que l'abstentionnisme et le vote extrémiste.

Cette étape en annonce d'autres, plus décisives, lors des débats législatifs et constitutionnels à venir – qui ne concernent d'ailleurs pas que le Parlement mais la société dans son ensemble – à l'occasion desquels les députés du groupe GDR présenteront et défendront des propositions en vue d'un régime républicain et démocratique. Des propositions pour un véritable renouveau démocratique où le Parlement serait renforcé au sein de nos institutions et face aux forces de la finance.



CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS DU FRONT NATIONAL

Redonner à notre Assemblée sa juste place au cœur de nos institutions démocratiques

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. »

Ce sont les articles 2 et 24 de notre Constitution qui font de l'Assemblée nationale l'un des principaux organes d'expression de la volonté nationale.

Or, depuis quelque temps, l'Assemblée nationale et par ricochet ses membres, les députés, sont l'objet d'un processus de déconsidération. Ainsi, sa légitimité, son autorité et, plus largement, le prestige de cette Institution tend à s'effacer dans l'opinion publique.

Cette déconsidération est le fruit de deux phénomènes :

- **L'Assemblée nationale tend à devenir une simple chambre d'enregistrement** de décisions prises ailleurs et notamment par les commissaires d'une instance supranationale technocratique, sans visage et sans légitimité démocratique.
- **Un mode de scrutin inique** et un découpage partial des circonscriptions **qui privent le parlement d'une juste représentativité de la diversité politique du peuple français** et entache donc la légitimité indispensable à son action. Tout concourt à faire du député un « conseiller de circonscription » à l'image d'un conseiller départemental ou régional. Or, la dévalorisation du statut de député atteint par capillarité l'Institution.

Ces défauts originels sont aggravés par des pratiques internes de l'Institution qui amplifient ces tendances.

Le paradoxe est donc de constater que l'Assemblée nationale accentue elle-même cette tendance par les règles de fonctionnement interne qu'elle a instituées.

- Les députés disposent individuellement de moyens juridiques, techniques ou humains dérisoires : un député français se voit adjoindre deux collaborateurs (dont un affecté en circonscription) alors qu'un eurodéputé en dispose de six, sans compter les moyens de publication et d'organisation d'événements (colloques, contributions intellectuelles...) ;
- Un fonctionnement qui instaure la dictature des groupes et l'écrasement de minorités qui, par le jeu du scrutin inique, ne disposent pas du nombre de siège suffisant ; le Front National avec deux fois plus de voix que la France Insoumise aux dernières élections législatives dispose de deux fois moins de sièges et est donc privé d'un groupe. Avec huit députés, il ne dispose même pas d'une salle de réunion dédiée ; il est soumis à une distribution des temps de parole « aux clics » suivis d'un tirage au sort pour le moins contestable et humiliant ; il se voit contester le droit d'intervenir en commission par certains présidents ; il ne peut disposer d'une explication de vote systématique pour les votes solennels.

Il n'est pas exagéré de dire que l'Assemblée nationale a validé au fil du temps un mode de fonctionnement discriminatoire qui organise formellement la relégation de certains députés au statut d'élus de seconde zone avec moins de droits et moins de temps de parole.

Or, dans la crise que connaît la France, il devient urgent de permettre à l'Assemblée nationale de remplir pleinement ses trois fonctions essentielles :

- **sa fonction parlementaire** en lui redonnant sa souveraineté et son autorité législative ;
- **sa fonction tribunitienne** en lui redonnant sa représentativité ;



- **sa fonction de contrôle** en élargissant pouvoirs accrus de contrôles directs et d'investigation notamment par des contrôles accrus de l'action publique et la mise en œuvre plus fréquente de Commissions d'enquête suivies d'effets ;

Si le Président de l'Assemblée nationale a lancé il y a quelques mois plusieurs groupes de travail afin de réfléchir à une réforme du fonctionnement de l'Assemblée, c'est bien le signe que la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Renforcement de la démocratie française

Alors que l'abstention atteint des records et que les Français se désintéressent de plus en plus de la vie politique et démocratique de leur pays, il devient urgent de réformer en profondeur nos institutions pour qu'elles répondent davantage aux aspirations d'égalité et de démocratie des Français.

- **Attribution au peuple de l'exclusivité du pouvoir constituant**

Pour renforcer la norme suprême qu'est la Constitution, le peuple, détenteur unique de la souveraineté nationale devrait disposer du monopole du pouvoir constituant. Ce pouvoir sera exercé par référendum.

- **Consécration de la primauté du droit national sur toutes autres normes juridiques**

Les lois françaises doivent avoir une autorité supérieure à toute autre norme juridique, exception faite de la Constitution car la souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce par ses représentants, les députés de la Nation ou par référendum.

- **Instauration du scrutin proportionnel (avec prime majoritaire) sur liste nationale pour l'élection des députés**

La proportionnelle avec prime majoritaire est le seul type de scrutin qui puisse garantir la participation de toutes les tendances politiques, à la juste mesure de leur poids dans l'opinion, au débat législatif.

- **Élargissement du champ du référendum et instauration le référendum d'initiative populaire sur proposition de 500 000 électeurs**

Les référendums devraient pouvoir porter sur tous les sujets ce qui renforcerait la démocratie directe afin que les citoyens ne se sentent pas dépossédés de leur souveraineté. Ce référendum permettra à chaque citoyen de pouvoir se saisir des sujets législatifs. Il constituera également un pouvoir d'interpellation des électeurs envers les Députés qui pourront se saisir des sujets traversant la société française.

- **Incrimination particulière pour l'agression d'un élu**

La multiplication des agressions contre les élus, contre les candidats à des fonctions électives ou même contre la personne du Premier ministre montre que la désacralisation de la fonction élective a aggravé les risques sécuritaires pour les élus y compris les parlementaires.

Parce qu'elles constituent des atteintes manifestes à l'esprit démocratique et au droit absolu des élus d'exercer leur mandat sans aucune pression, ces agressions doivent faire l'objet de peines aggravées : des consignes doivent être données en ce sens aux procureurs ; à défaut la loi doit être changée.

- **Créer une charte constitutionnelle du numérique sur le modèle de celle qui existe en matière environnementale**

Le développement du numérique est l'un des bouleversements majeurs de nos sociétés en ce début du XXI^e siècle. Cependant, il faut veiller à ce que les pouvoirs publics accompagnent ce mouvement en prenant en compte l'importance de la fracture numérique qui est à la fois générationnelle et territoriale. Par ailleurs cette fracture est également très forte entre les professionnels du secteur et les autres citoyens en raison de la technicité du sujet.



Nous proposons d'ouvrir un grand débat national sur le sujet de la démocratie numérique qui aboutira l'adoption par voie de référendum d'une « Charte des Libertés Numériques ». Cette charte permettrait notamment de garantir la liberté d'expression sur internet par leur inscription dans les libertés fondamentales protégées par la Constitution. Il faudrait également simplifier les procédures visant à faire reconnaître la diffamation ou l'injure publique sur internet en créant par exemple une plateforme publique unique de signalement. Il faut en effet responsabiliser les citoyens quant à l'utilisation d'Internet qui est un espace d'expression publique mondial.

Procédure législative et droits de l'opposition

Dans notre philosophie, chaque député a des droits strictement égaux car il est élu par le même processus électoral et représente à peu près le même nombre de Français.

Si la possibilité de former des groupes par affinité politique est une nécessité pour la lisibilité des débats, les groupes politiques, dont le seuil de constitution est décidé par les majorités successives, sont devenus aujourd'hui les pierres angulaires du fonctionnement de notre assemblée ce qui porte atteinte au principe d'égalité des députés.

- **Obligation de rattachement : supprimer le statut d'élus de seconde zone**

Nous proposons que les non-inscrits forment automatiquement un groupe administratif leur permettant de disposer, proportionnellement au nombre de ses membres, des mêmes moyens que les autres groupes. Ce groupe administratif disposerait des mêmes droits que les autres groupes.

- **Constitution d'un groupe politique**

Nous proposons qu'un groupe politique puisse se constituer à partir de dix membres (comme au Sénat) contre quinze actuellement.

- **Participation des non-inscrits aux travaux de l'Assemblée nationale**

Nous proposons que les non-inscrits puissent faire partie des commissions d'enquête car aujourd'hui ils peuvent demander l'ouverture d'une telle commission mais ne peuvent y siéger. Ils devraient aussi participer aux travaux des commissions spéciales et aux missions d'information. En définitive, les députés non-inscrits devraient pouvoir disposer des mêmes possibilités que les autres députés à tous les niveaux (représentation dans les organismes extérieurs, Présidence des groupes d'amitié...).

- **Droit d'expression en commission**

Nous proposons que tous les députés aient un droit égal à la parole en commission, toujours selon le principe d'égalité qui doit prévaloir entre les députés.

- **Les questions au gouvernement**

Nous proposons de consacrer le principe que chaque député puisse disposer d'au moins un créneau pour une question au gouvernement par session.

Pour les non-inscrits, nous proposons que l'attribution du jour de cette question se fasse par roulement alphabétique entre les non-inscrits (qui pourraient, le cas échéant, se décharger de leur question sur un autre député non-inscrit n'ayant pas encore posé de question pendant la session).

L'attribution d'une question au gouvernement se réalise aujourd'hui par concours de rapidité, ce qui n'a strictement aucun sens en démocratie.

- **Vote par scrutin public**

Tout député devrait pouvoir demander un scrutin public afin de faire valoir ses prises de positions auprès de ses électeurs.

- **Explications de vote**

Pour chaque vote solennel, un temps de parole est alloué aux non-inscrits (comme pour les discussions générales).



Statut du Député - conditions de travail et collaborateurs

Le député n'est pas un salarié de la République, il est un représentant de la Nation et vote la loi. Son indépendance doit être garantie. Son statut est exorbitant du droit commun par nature. Aujourd'hui, à de nombreux égards les députés sont moins bien traités que les cadres dirigeants d'entreprise de taille intermédiaire ce qui affaiblit le pouvoir politique par rapport au pouvoir économique.

L'Assemblée nationale doit, notamment par la voix de son Président, être le premier défenseur du principe démocratique de séparation des pouvoirs.

• Garanties sur l'indépendance du député

Le député est libre de travailler comme il le souhaite, il n'est redevable de son action que devant le peuple qui exerce son contrôle par le vote.

Si les débats politiques au sein de notre assemblée doivent avoir lieu en toute transparence, les rencontres des parlementaires doivent garder un caractère confidentiel, à l'exception des rencontres avec les lobbys dans les locaux de l'Assemblée nationale qui s'inscrivent au registre. La manière dont un député se forge ses convictions politiques doit conserver un caractère confidentiel.

• Garantir la liberté d'embauche des collaborateurs des parlementaires

Les députés doivent pouvoir travailler avec les personnes de leurs choix et selon les méthodes qu'ils définissent eux-mêmes avec leurs collaborateurs. En travaillant pour un député, un collaborateur n'est pas seulement un technicien mais quelqu'un qui défend une cause pour lequel il s'est, comme son député, engagé : il n'écrit pas des textes neutres, il n'analyse pas les textes législatifs de manière universitaire mais, par nature, avec une vision partielle voire partisane. Souvent, le poste d'assistant parlementaire conduit au mandat de député. Il ne peut

être considéré comme un salarié comme les autres. Son statut, comme son cadre étendu de travail, doivent être adaptés à la fonction technique et politique qu'il exerce auprès du député. Son rôle est d'accompagner le député dans l'ensemble de ses missions qu'il s'agisse du travail législatif à proprement parler ou du travail extérieur de représentation ou même du travail politique.

• Renforcement de l'immunité parlementaire

L'immunité parlementaire n'est pas une impunité. Elle est une garantie constitutionnelle qui assure aux députés une liberté de parole et d'action dans l'exercice de leurs mandats comme cela existe notamment- et personne ne le conteste heureusement- pour un élu du personnel protégé légalement dans son entreprise. Afin d'éviter la levée de sanction pour des raisons politiques et sans que le député mis en cause puisse se défendre, la procédure de levée de l'immunité parlementaire doit être modifiée. Elle fait l'objet d'un débat et d'un vote en séance publique. La levée d'immunité est votée par un vote des trois cinquièmes des députés.

• Moyens attribués aux tendances politiques

Pour faciliter le travail des non-inscrits, une salle de travail devrait être mise à disposition de chaque tendance politique y compris parmi les tendances politiques présentes pour les non-inscrits. La capacité de cette salle dépendra du nombre de non-inscrits qui s'apparentent aux mêmes tendances politiques.

• Renforcement le rôle du suppléant

Le travail du député est lourd, nous pourrions réfléchir au renforcement du rôle du suppléant qui se borne aujourd'hui à un remplacement en cas de nomination au Gouvernement du parlementaire concerné.



- **Renforcement des règles de bonne conduite à l'Assemblée nationale**

Devant les récents événements, il nous apparaît important d'intégrer au règlement intérieur les règles de bonne conduite à l'intérieur de l'hémicycle et plus largement au sein de l'Assemblée nationale. Ainsi, nous pensons qu'il faut intégrer dans ce règlement, le respect du personnel de l'assemblée, le respect des lieux du périmètre sacré (y compris la buvette de l'Assemblée nationale), le port d'une tenue correcte en hémicycle (port de cravate obligatoire, interdiction de couvre-chef...) et l'interdiction du port de signes ostentatoires religieux dans l'hémicycle.

Moyens de contrôle et d'évaluation

Dans notre Constitution, le Parlement « contrôle l'action du gouvernement » et « évalue les politiques publiques » mais aujourd'hui ses moyens ne lui permettent pas de pouvoir assurer pleinement ce rôle.

- **Suppression du Conseil Économique social et Environnemental (CEsE)**

Cette institution fait doublon avec le rôle du Parlement et n'a pas prouvé son efficacité. Elle reste largement méconnue des citoyens. Les moyens qui lui sont attribués pourront revenir au Parlement pour développer son fonctionnement et lui permettre d'assurer ses missions de contrôle.

- **Ne pas limiter le nombre de questions écrites pouvant être déposées par les députés**

Cette limitation entrave le rôle de contrôle des députés.

- **Possibilité de contraindre les commissaires européens à être auditionné par les commissions permanentes**

Cette possibilité permettrait de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement.

- **Possibilité pour les députés de travailler davantage avec la Cour des comptes**

L'article 47-2 de notre Constitution dispose que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ». Aujourd'hui ces liens sont trop distendus alors qu'ils permettraient un renforcement indéniable du pouvoir de contrôle du Parlement. Une réflexion doit être engagée entre les différentes parties prenantes pour s'assurer de la réalité effective de ce principe constitutionnel.

- **Renforcement du pouvoir des commissions d'enquête parlementaires**

Instaurer de nouveaux délits passibles de peines d'emprisonnement, d'amendes et de privations de droit civiques afin de renforcer les pouvoirs des commissions d'enquête : défaut de comparution, refus de coopération des témoins qui ne pourraient se soustraire à la demande d'audition quels qu'ils soient (membre de gouvernement, experts, cadres du privé, etc.), parjure, obstruction à l'enquête parlementaire par la suppression de documents, dissimulation d'information... Une protection des témoins sur le modèle de la protection des lanceurs d'alerte doit être mise en place pour les protéger d'éventuelles représailles professionnelles ou d'une quelconque nature. Un juge pourrait également participer aux travaux de telles commissions afin de s'assurer que les libertés individuelles sont respectées et pour encadrer le recours à la force public.