

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous des réformes 2017-2022

PREMIÈRE CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

DÉCEMBRE 2017

ASSEMBLÉE NATIONALE

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

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE
Les rendez-vous des réformes 2017-2022

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.

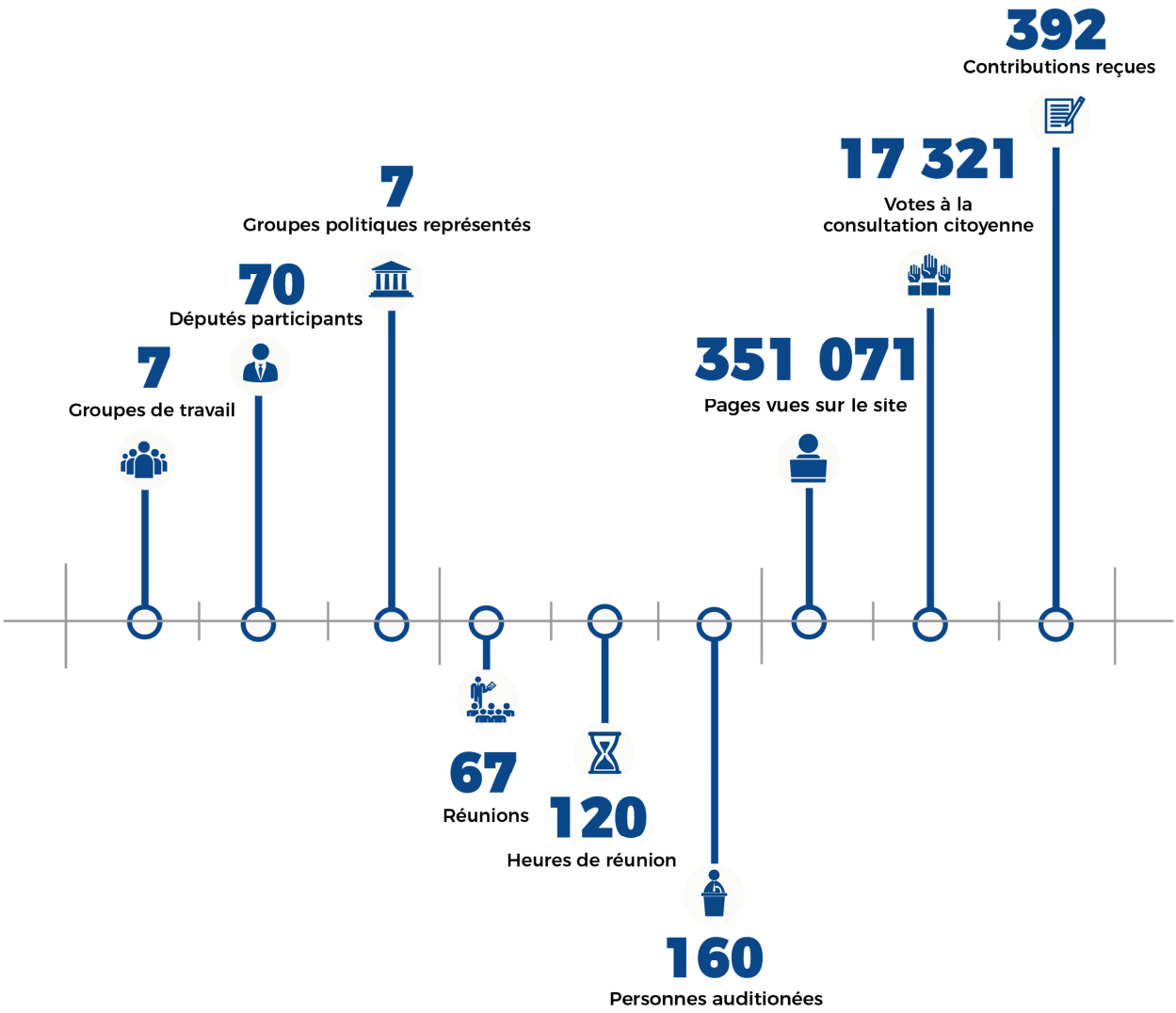
Pour le mener à bien, sept groupes de travail sont constitués sur les thématiques suivantes :



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 souhaitaient ont pu y joindre une contribution. Certaines sont transversales à l'ensemble des groupes de travail et sont répertoriés en fin de document.

LES CHIFFRES-CLÉS



RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL

POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LEURS MOYENS DE TRAVAIL

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Yves BLEIN, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Virginie DUBY-MULLER

COMPOSÉ DE :

Présidente :	Virginie DUBY-MULLER : Les Républicains
Rapporteur :	Yves BLEIN : La République En Marche
Membres :	Clémentine AUTAIN : La France Insoumise
	Stéphane BUCHOU : La République En Marche
	Eric CIOTTI : Les Républicains
	David HABIB : Nouvelle Gauche
	Élodie JACQUIER-LAFORGE : Modem
	Sébastien JUMEL : Gauche Démocrate et Républicaine
	Maurice LEROY : UDI, Agir et Indépendants
	Brigitte LISO : La République En Marche

SOMMAIRE

- MOT DE LA PRÉSIDENTE 13
- INTRODUCTION 14
- PROPOSITIONS 18
- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 41
- SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES 42

MOT DE LA PRÉSIDENTE

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

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

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

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

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

Virginie DUBY-MULLER

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

Enfin, la loi organique n° 2017-1338 et la loi ordinaire n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont introduit une série de mesures afin de renforcer la probité des élus et lutter contre les conflits d'intérêts, en rendant plus automatique le prononcé de peines complémentaires d'inéligibilité pour manquement à la probité, en renforçant encore le régime des incompatibilités professionnelles grâce à l'instauration de nouvelles limitations pour les activités de conseil et l'interdiction d'exercer les activités de représentants d'intérêts, en prévoyant la mise en

place d'un registre des déports au sein de chaque assemblée, en interdisant l'embauche de membres de la famille proche du parlementaire comme collaborateur et, enfin, en introduisant une réforme du régime de prise en charge des frais de mandat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En outre, selon Mme Cécile Guérin-Bargues, auteur d'une thèse remarquée sur le sujet de l'immunité parlementaire [1], l'inviolabilité qui vise à permettre aux parlementaires de ne pas être empêchés d'exercer leurs fonctions en raison d'un excès de zèle de l'autorité judiciaire est moins

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

justifiée que l'irresponsabilité. Elle serait moins nécessaire au bon fonctionnement du Parlement qui peut délibérer même en l'absence d'une partie de ses membres. En fait, elle serait davantage justifiée par une certaine défiance à l'encontre du pouvoir judiciaire que par le principe même de la séparation des pouvoirs.

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

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

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

– Au Sénat, il y a eu 23 demandes de levée d'immunité, dont 12 autorisations, 4 autorisations partielles et 7 rejets ;

– À l'Assemblée, il y a eu 17 demandes de levée d'immunité, dont 3 autorisations, 6 autorisations partielles et 8 rejets.

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

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

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

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

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

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

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

La réduction du nombre de députés et l'introduction d'un scrutin proportionnel pour élire une certaine proportion d'entre eux vont conduire à repenser les circonscriptions électorales et déjà des voix s'élèvent pour critiquer « *le charcutage auquel va forcément essayer de se livrer le*

Gouvernement ». Mais confier à la Commission chargée de donner des avis sur les projets de découpage le soin d'établir elle-même de tels projets ne semble pas une bonne idée et susciterait d'autres critiques. En revanche, il paraît utile de modifier l'article 25 de la Constitution pour **assurer une meilleure périodicité du redécoupage** en donnant à la Commission un rôle d'alerte lorsque l'évolution de la démographie rend nécessaire une modification des circonscriptions.

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

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

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

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

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

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

DESCRIPTION

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

Cette réduction permettra, à enveloppe constante, de renforcer les moyens des parlementaires, désormais plus disponibles pour exercer leurs missions, et par conséquent, d'accroître leurs

pouvoirs. Elle contribuera à améliorer la qualité du travail législatif et de contrôle, en permettant aux députés de réaliser un travail plus approfondi et en évitant la démultiplication des initiatives.

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 24

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

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 24

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

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

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

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

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

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

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

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

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

PROPOSITION N° 2

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

DESCRIPTION

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

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

– l'article 54 relatif au contrôle de la constitutionnalité des traités,

– l'article 61 relatif au contrôle de constitutionnalité des lois.

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

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

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 16

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

Il en informe la Nation par un message.

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

Le Parlement se réunit de plein droit.

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

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

Article 54

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

Article 61

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

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou quarante-deux députés ou quarante-deux sénateurs.

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

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

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

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

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

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

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

PROPOSITION N° 3

CONFORTER LE RÔLE DE REPRÉSENTATION DES SUPPLÉANTS DES DÉPUTÉS

DESCRIPTION

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

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

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

Il convient de souligner que l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif à la prise en charge des frais de mandat a explicitement reconnu le rôle du suppléant en prévoyant la prise en charge des frais de déplacement et de restauration qu'il expose pour représenter le député en son absence.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 25

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

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

... (le reste sans changement).

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

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

PROPOSITION N° 4

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

DESCRIPTION

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

Comme le souligne le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions [1], malgré la réforme introduite par la révision constitutionnelle de 2008 qui l'a rebaptisé, le Conseil a toujours du mal à trouver sa place dans le paysage institutionnel français. Le nombre de saisines du Gouvernement et du Parlement demeure faible tandis que les conditions de recevabilité très strictes des pétitions citoyennes ont empêché l'essor de ce dispositif pourtant prometteur. La vingtaine de rapports et d'avis rendus par le Conseil annuellement ne sont pas systématiquement exploités et sont parfois redondants avec les travaux des assemblées.

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

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

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

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

(1) *Groupe de travail sur l'avenir des institutions,* Refaire la démocratie, *rapport n° 3100, Assemblée nationale, 2015.*

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 71

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

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 71

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

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

PROPOSITION N° 5

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

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

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

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

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif est de permettre l'introduction d'un système mixte qui favorise une meilleure représentation de l'électorat sans empêcher la constitution de majorités stables et qui soit en outre

simple et lisible pour les électeurs. Tout en préservant le caractère essentiellement majoritaire du système, une part des sièges serait attribuée selon un scrutin proportionnel. L'électeur disposerait de deux voix et les scrutins, majoritaire et proportionnel, seraient indépendants ; toutes les listes participeraient à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle et non pas seulement les listes défavorisées par le scrutin majoritaire.

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

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

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 24

Loi : articles L. 123 et suivants du code électoral

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

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

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

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

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

PROPOSITION N° 6

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

DESCRIPTION

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

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

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

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

Comme le souligne M. Thomas Ehrard, dans sa thèse sur le découpage des circonscriptions électorales sous la Ve République [1], le travail réalisé par la Commission de l'article 25 dans le cadre du découpage électoral de 2010 (au cours de deux mois et de quatre-vingt-quatre réunions) a été important et il a eu une influence réelle sur le projet du Gouvernement. La commission assure ainsi un contrôle complémentaire à ceux réalisés sur les projets du Gouvernement par le Conseil d'État, puis sur la loi adoptée par le Conseil constitutionnel.

(1) *Thomas Ehrhard,* Le Découpage électoral sous la Ve République – Intérêts parlementaires, logiques partisanes, *Classiques Garnier, 2017.*

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

En invoquant des modèles étrangers, il a pu être proposé de changer de paradigme et de charger la Commission de l'article 25 d'élaborer les projets de découpage des circonscriptions et non uniquement de rendre un avis sur les projets qui lui sont soumis par le Gouvernement. On n'imagine pas de transposer en France le modèle de la Nouvelle-Zélande, où une commission indépendante établit depuis 1887 un projet qui n'est modifiable ni par le Gouvernement ni par le Parlement. Il fait à peu près consensus qu'il revient à la souveraineté nationale d'adopter les projets de découpages électoraux. Dès lors, il faudrait que le rôle de la Commission demeure simplement consultatif. On pourrait imaginer que la Commission établisse un projet qui serait soumis au Gouvernement et aux Assemblées, ceux-ci étant libres de déposer un projet alternatif. Cela supposerait que la Commission soit dotée de moyens spécifiques et conséquents. En outre, cela conduirait à admettre qu'elle se prononce davantage en opportunité qu'elle ne le fait dans le cadre d'un avis, sauf si des critères plus précis que ceux tirés de la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui étaient assignés par le législateur.

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution : article 25

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

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

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

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs et formule des recommandations lorsque les évolutions démographiques nécessitent une révision du découpage des circonscriptions pour l'élection des députés.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

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

PROPOSITION N° 7

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

DESCRIPTION

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

Comme le soulignait Mme Pauline Türk [1], la réflexion sur l'accumulation des mandats dans le temps n'est pas nouvelle ; elle a fait son apparition en France, en même temps que la démocratie représentative pendant la période révolutionnaire, et les Constitutions qui se sont succédé jusqu'en 1875 ont toutes prévu des dispositions spécifiques sur cette question, soit pour limiter la rééligibilité des représentants, soit au contraire pour affirmer son caractère illimité. À partir de la IIIe République, les Constitutions sont restées muettes sur le sujet, permettant ainsi une rééligibilité sans limite, sans que le débat ne s'éteigne totalement.

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

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

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

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

mandats consécutifs pour les conseillers consulaires et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger [1] qui n'était pas contestée, sans soulever d'office son inconstitutionnalité, mais aucune conclusion définitive ne peut être tirée de cette décision.

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) *Décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013 - Loi relative à la représentation des Français établis hors de France.*

qu'aux présidences des établissements de coopération intercommunale regroupant le même nombre d'habitants

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

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

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

... (le reste sans changement).

Article 34

(...)

La loi fixe également les règles concernant :

– le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; les conditions dans lesquelles les mandats des membres de ces assemblées et instances ainsi que ceux des membres de leur organe exécutif peuvent être renouvelés.

... (le reste sans changement).

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

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

PROPOSITION N° 8

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

DESCRIPTION

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

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

Il a été renforcé récemment par les lois organiques pour la transparence de 2013 et pour la confiance dans la vie politique de 2017, dans les limites assignées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier restreint désormais les marges de manœuvre du législateur organique et s'est ainsi opposé à l'interdiction totale de l'activité de conseil, estimant que sa portée excédait manifestement ce qui était nécessaire pour protéger « *la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* [(1)] ».

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

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

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

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

(1) Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 – loi organique sur la transparence de la vie publique.

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

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

... (le reste sans changement)

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle.

PROPOSITION N° 9

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

DESCRIPTION

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

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

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

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 23

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

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

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

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

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Prochaine révision constitutionnelle

PROPOSITION N° 10

CRÉER L'AGENCE DES MOYENS DES PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION

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

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

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

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

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

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

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

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

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

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution

Loi organique

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, ~~leur indemnité~~, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

… (le reste sans changement).

Article 25-1

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

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

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

16 OCTOBRE 2017

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

30 OCTOBRE 2017

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

6 NOVEMBRE 2017

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

13 NOVEMBRE 2017

- M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, ancien déontologue de l'Assemblée nationale, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV
- M. Marc-André Feffer, président du conseil d'administration de Transparency International France et Mme Elsa Foucraut, responsable du « Plaidoyer vie publique » au sein de Transparency International France
- Mme Agnès Maitrepierre, vice-présidente du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe
- M. Bernard Accoyer, ancien Président de l'Assemblée nationale

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Thématique	Sens de la proposition	Nombre de contributions	Proportion sur un total de 171
Nombre de députés	Diminution	21	12,28 %
	Statu quo	4	2,34 %
Absentéisme des députés	Constatation et critique du faible nombre de députés en séance publique	21	12,28 %
	Lier la rémunération des députés à leur présence effective	2	1,17 %
Cumul des mandats	Limitation du cumul des mandats dans le temps	15	8,78 %
	Interdiction de tout cumul entre le mandat de député et tout autre mandat électif	4	2,34 %
Durée du mandat	Réduction à 3 ans non renouvelable de la durée du mandat de député	1	0,58 %
Immunité parlementaire	Suppression	4	2,34 %
	Demande de réflexion	3	1,75 %
	Rendre inéligibles les députés condamnés à la suite d'une mise en cause pour leur probité	1	0,58 %
Statut des suppléants	Définition d'un statut pour les suppléants de députés	4	2,34 %
Cumul entre le mandat de député et une activité professionnelle	Impossibilité de cumuler	1	0,58 %
	Limiter le revenu perçu en contrepartie de la poursuite d'une activité professionnelle	1	0,58 %
	Limiter le cumul à certaines professions seulement	1	0,58 %

Modification du mode de scrutin	Instauration d'une dose de scrutin proportionnel	3	1,75 %
	Maintien du mode de scrutin actuel	1	0,58 %
Train de vie des parlementaires	Diminution des privilèges des députés	13	7,60 %

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

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

La notion même de « *statut du député* » est difficile à cerner, ce qui explique sans doute que de très nombreuses contributions n'en traitent que de façon marginale ou portent sur les conditions matérielles des députés. On peut ainsi relever 6 contributions (soit 3,51 % du total) dénonçant l'attitude des députés en séance (pendant les Questions au Gouvernement essentiellement) ou 13 contributions (7,60 %) demandant la suppression de certains avantages et critiquant par là même le train de vie des parlementaires.

Certaines contributions ne traitent pas de l'Assemblée nationale mais du Sénat (généralement pour en demander la suppression) ou du Conseil économique, social et environnemental, tandis que certaines ne visent qu'à encourager les autorités de l'Assemblée à réformer l'institution.

Si l'on s'attache au contenu des contributions qui traitent du statut des députés, les principaux thèmes visés sont les suivants. :

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

– 21 contributions souhaitent une baisse du nombre de députés, dans une fourchette allant de 100 à 474, ce dernier chiffre correspondant à un député pour 100 000 électeurs inscrits ;

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

En outre, parmi les contributions qui demandent une baisse du nombre de députés, 4 réclament explicitement un maintien, voire une hausse, de leurs moyens de travail.

● 23 contributions (soit 13,45 %) portent sur l'absentéisme des députés, soit pour le critiquer, soit pour demander que leur rémunération soit liée à leur présence effective à l'Assemblée nationale qui, aux yeux de nos concitoyens, se résume bien souvent à une présence dans l'hémicycle.

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

– 14 contributions demandent ainsi une limitation du nombre de mandats dans le temps (en général 3 mandats identiques et successifs, certaines limitant le cumul à 2 mandats), tandis qu'une contribution souhaite ne pas instaurer de limite afin de laisser le citoyen réélire son député si bon lui semble ;

– 4 contributions souhaitent interdire le cumul de tout mandat avec celui de député, le statut de député étant considéré comme une fonction à temps plein.

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

– 3 contributions souhaitent interdire tout cumul, 2 souhaitant au moins limiter la part des revenus tirés de l'activité professionnelle en pourcentage de l'indemnité perçue comme parlementaire ;

– 1 contribution propose la possibilité du cumul du mandat de député avec l'exercice de professions nécessitant une certaine dextérité manuelle.

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

– 3 contributions demandent ainsi l'instauration d'une part de proportionnelle ;

– 1 contribution propose que le nombre de députés et le découpage des circonscriptions prennent en compte le nombre d'habitants, la situation du territoire et la difficulté d'accès aux permanences parlementaires ;

– 3 contributions sont favorables à une amélioration de la représentation socio-professionnelle de l'Assemblée nationale sans indiquer de voie de réforme ;

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

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

– 7 contributions demandent une restriction de la protection accordée par l'immunité parlementaire, 4 d'entre elles souhaitant sa suppression et les 3 autres que le sujet fasse l'objet d'une réflexion ;

– 1 contribution propose de rendre inéligibles les députés mis en examen ou faisant l'objet de certaines condamnations (abus de biens sociaux ou délit de favoritisme par exemple)°.

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

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

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

Contribution du groupe Les Républicains

Le groupe Les Républicains a bien pris connaissance du projet de rapport du rapporteur du groupe de travail *« Le Statut des députés et leurs moyens de travail »*.

Certaines propositions vont dans le bon sens, et sont profondément nécessaires. Car entre l'organisation de nos institutions et la vie de la nation, il existe un lien étroit et fondamental. L'ensemble des députés partagent une responsabilité commune : porter la voix de nos concitoyens, apaiser le débat démocratique, travailler ensemble au service de l'intérêt général.

Le groupe Les Républicains approuve ainsi la proposition de réduction du seuil du nombre de parlementaires requis pour la saisine du Conseil constitutionnel, le renforcement du rôle de représentation des suppléants des députés, la réduction des membres du CESE.

La Constitution étant le texte central de notre démocratie, il convient néanmoins d'aborder ces projets de réforme avec beaucoup de prudence. La réforme constitutionnelle ne doit pas affaiblir la fonction des parlementaires, et nous restons très attachés à l'autonomie de notre institution.

La grande majorité des réformes constitutionnelles ont visé jusqu'à aujourd'hui à accroître les droits du Parlement et des parlementaires. C'est un mouvement constant dans les démocraties que nous saluons. Dans la perspective d'une éventuelle réforme constitutionnelle, c'est ce respect continu de la séparation des pouvoirs que nous souhaitons poursuivre. Cette séparation exige l'autonomie des assemblées, qui est donc un autre principe de base des démocraties parlementaires. Enfin, la liberté de parole et la liberté d'action des parlementaires exigent que ceux-ci soient protégés dans l'exercice de leur mandat et disposent des moyens nécessaires pour l'exercer.

Points de vigilance du groupe Les Républicains

I. La réduction du nombre de parlementaires : une proposition de bonne volonté qui ne doit pas menacer la représentation des territoires ruraux (propositions 1 et 6)

Le groupe Les Républicains juge la proposition d'une baisse du nombre des parlementaires acceptable, mais la réforme ne doit pas se faire au détriment de la représentation dans les territoires ruraux. Un nombre excessif de parlementaires complexifie et alourdit le travail parlementaire et l'activité législative. Il contribue notamment à l'augmentation du nombre de normes, car chaque parlementaire veut, légitimement, participer à l'élaboration de la loi par ses amendements ou bien par ses propres propositions de loi. Il peut donc apparaître logique de vouloir diminuer le nombre de parlementaires

Cependant, **l'attachement territorial du député est fondamental**. Le travail auprès des citoyens conduit le parlementaire à découvrir de façon précise des situations qu'il ne connaissait personnellement pas avant son mandat, des thématiques nouvelles, et souvent des situations de très grande détresse sociale.

La représentation actuelle offre l'avantage d'une représentation territoriale équitable de la population : toute réduction du nombre de parlementaires affectera cette qualité de représentation.

● Supprimer des élus entraînera mécaniquement **l'augmentation de la taille les circonscriptions**, et donc fera peser le risque **d'un éloignement avec son député**, surtout dans les territoires sous-peuplés. Cela signerait la fin de cette relation de confiance et de proximité que nous connaissons tous, avec nos administrés.

● Le redécoupage est une question hautement politique, à commencer par celle de la prise en compte du nombre d'habitants. Traditionnellement, les parlementaires sont consultés. Avec le non-cumul, la consultation des élus locaux paraît désormais nécessaire mais, a priori, la constitutionnalisation du mode de scrutin n'apporterait aucun avantage ; ce serait surtout une singularité lourde dans l'histoire de la République, puisque, depuis le début de la III^{e} République, il y a près de cent cinquante ans, les modes de scrutin n'ont jamais été constitutionnalisés. Quand une disposition a duré aussi longtemps, il faut s'interroger sur l'opportunité de la modifier.

● La baisse des taux de participation aux élections successives est un reflet inquiétant de la santé de notre démocratie. Il y a donc des efforts considérables à réaliser pour que les citoyens ne se sentent pas aussi abandonnés et se remettent à croire en la démocratie représentative.

Recommandations :

➢ Une réduction de plus d'un tiers de l'effectif actuel – ce qui est déjà beaucoup – doit être écartée.

➢ Il nous semble primordial de conserver, a minima, un député par département.

➢ L'indépendance et la neutralité de la commission indépendante mentionnée à l'article 25 de la Constitution doivent être assurées.

II. La possibilité d'instaurer un scrutin mixte pour l'élection des députés : la menace d'une assemblée « hors-sol » avec le scrutin proportionnel (proposition 5)

Le Président de la République a plusieurs fois rappelé sa volonté d'introduire une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés.

Le groupe Les Républicains s'oppose à cette proposition, qui du point de vue de la représentativité territoriale des habitants, aggraverait encore la fracture territoriale que connaît la France depuis plusieurs années.

● Avec une dose de proportionnelle dans les scrutins, **la représentativité serait mécaniquement entravée.** La proportionnelle ne permettra plus aux habitants d'avoir un lien direct avec leur député. Les parlementaires seront moins présents, donc moins connus, et donc moins identifiables. C'est un recul démocratique majeur.

● Il deviendra aussi très compliqué de sanctionner son député dans les urnes, car les responsables des partis politiques seront toujours réélus.

● Aujourd'hui, le scrutin majoritaire permet tout à fait aux formations politiques ayant obtenu des résultats électoraux significatifs d'être représentées à l'Assemblée. Celle-ci compte aujourd'hui 7 groupes politiques, un record depuis le début de la V^{e} République. On peut imaginer que leur nombre augmenterait encore avec l'introduction de la proportionnelle, car ce mode de scrutin renforce des formations politiques actuellement non représentées. L'histoire nous a appris que le scrutin proportionnel renforce souvent les partis au discours extrême et sans projet gouvernemental concret.

● L'actualité en Allemagne illustre clairement le risque de scrutin proportionnel pour l'action politique : le pays est en pleine instabilité institutionnelle, et la Chancelière peine à trouver une coalition suffisamment stable pour gouverner.

● Par ailleurs, le choix du mode de scrutin proportionnel introduirait une nouvelle difficulté, qui tiendrait à la distinction entre deux types de parlementaires : d'un côté des parlementaires élus au scrutin de liste – par le biais d'une nomination, en quelque sorte, dans la mesure où les listes sont élaborées par les partis politiques –, et de l'autre des parlementaires représentant un territoire, élus au terme d'une campagne sur le terrain, avec un lien territorial précis.

Recommandations :

➢ La diminution du nombre de parlementaires – précédemment citée – ne peut pas être couplée à l'introduction d'une dose de proportionnelle, car les députés élus directement au scrutin majoritaire uninominal deviendraient trop peu nombreux pour assurer une représentation satisfaisante des citoyens.

➢ Nous refusons de créer une assemblée hors sol, où des *apparatchiks*, déconnectés des territoires, prendraient le pouvoir.

III. Instaurer une limitation au cumul des mandats dans le temps : une considérable entrave à l'expression de la démocratie (proposition 7)

Cette tentation démagogique viendrait **limiter considérablement le choix de l'électeur**, et contrarier l'esprit de la V^{e} République *via* le fait majoritaire.

Le groupe Les Républicains soutient évidemment la volonté de renouvellement des pratiques politiques. Mais tout ce qui contribue à censurer l'électeur dans son choix est antidémocratique.

● Limiter le cumul des mandats dans le temps vient frontalement percuter le principe de liberté, qui est le fondement même de notre démocratie.

● Le propre de la démocratie est de laisser le plus de liberté possible à chaque citoyen pour choisir son représentant ; de même, **nous faisons pleinement confiance à nos concitoyens pour ne pas réélire un de leur représentant qui se serait montré décevant** dans l'exercice de son mandat.

● Les élus disposant de l'expérience du fonctionnement législatif sont indispensables pour l'apprentissage des nouveaux députés.

● Par ailleurs, on peut légitimement penser qu'à peine cette décision imposée, on verrait immédiatement des personnalités faire un parcours dans les différentes assemblées locales et nationales de notre République en cheminant de mandat en mandat.

Recommandations :

➢ Nous affirmons notre attachement aux grands principes constitutionnels, à cette liberté fondamentale des citoyens à se présenter, à la liberté des élus à se représenter, et à la liberté des électeurs d'élire et réélire telle ou telle personnalité parce qu'ils pensent que c'est là leur intérêt.

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
Membres :	Olivier DUSSOPT : Nouvelle Gauche Yannick FAVENNEC BECOT : UDI, Agir et Indépendants Annie GENEVARD : Les Républicains 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, Rapporteure, 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 XIVe 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 1er 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 XIVe 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, 13e 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, 13e 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 XIVe législature (49,61 % au 1er 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 1er 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'horaires accrus 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 Grésy 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 XIVe 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 XIVe législature. À compter du 1er 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 excusivement 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'Opca 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 pours 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 XIVe 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 1er 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

O 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)

O 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)

O 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 « Mémorandum 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

O 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, Questeure 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, Questeure 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
Sujets le plus fréquemment abordés	
Fiches métiers et grilles salariales	12
Contrat de travail	10
Crédit collaborateur	4
Déontologie	3
Sujets abordés de manière ponctuelle	
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 13e 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 13e 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 1er 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.

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous des réformes 2017-2022

PROCÉDURE LÉGISLATIVE, ORGANISATION PARLEMENTAIRE ET DROITS DE L'OPPOSITION

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Jean-Michel CLÉMENT, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Jean-Luc WARSMANN

COMPOSÉ DE :

Président :	Jean-Luc WARSMANN : UDI, Agir et Indépendants
Rapporteur :	Jean-Michel CLÉMENT : La République En Marche
Membres :	Damien ABAD : Les Républicains Pieyre-Alexandre ANGLADE : La République En Marche Delphine BATHO : Nouvelle Gauche Marie-George BUFFET : Gauche Démocrate et Républicaine Éric COQUEREL : La France Insoumise Marielle DE SARNEZ : Modem Marc LE FUR : Les Républicains Marie TAMARELLE-VERHAEGHE : La République En Marche

SOMMAIRE

- MOT DU PRÉSIDENT **105**
- INTRODUCTION **107**
- PROPOSITIONS **111**
- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES **166**
- SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES **168**
- CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS **174**

MOT DU PRÉSIDENT

Le Parlement français est malade.

Le constat est douloureux mais n'en demeure pas moins lucide.

Malade d'une forte fièvre née de questionnements permanents sur sa place dans les institutions et les moyens de sa représentativité.

Malade, surtout, d'une embolie chronique causée par un mode de fonctionnement désormais inadapté.

Un symptôme, à lui seul, témoigne de la cruauté du diagnostic : celui du nombre d'amendements déposés, chaque année, avec pour corollaire l'augmentation continue de la durée des débats.

Pour la seule XIVe législature (2012-2017), plus de 169 000 amendements ont été déposés, à l'Assemblée nationale, tant en commission qu'en séance publique.

La XVe législature, qui s'est ouverte en juin dernier, est bien partie pour dépasser les records. La discussion du premier projet de loi de finances initiale du quinquennat a ainsi donné lieu à plus de 150 heures de débats en séance et au dépôt de 3 322 amendements – soit une fois et demi plus que l'année précédente. La seule seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 a été débattue durant 103 heures, soit plus de temps que celui qui avait été consacré à l'ensemble du projet de loi de finances pour 2017, dont la discussion n'avait duré *que* 95 heures au total.

Au même moment, les membres d'une assemblée dont on ne peut nier le caractère fondamentalement démocratique, ceux de la Chambre des Communes, au Royaume-Uni, s'effrayaient à l'idée de devoir débattre d'un projet de loi majeur – celui mettant en application le *Brexit* – pendant 8 journées de séance et de faire face à un total de 300 amendements.

Ces chiffres sont éloquents, mais ils ne sont guère surprenants étant donnée l'ancienneté de la dérive pathologique du modèle parlementaire français consistant à produire toujours plus d'amendements et de temps de parole.

Sans forcer le trait à l'excès, on observe, dans les premières décennies de la Ve République, que les parlementaires votent de grandes lois, très discutées au niveau sociétal ou social – à l'instar de la loi sur l'interruption volontaire de la grossesse ou celle sur l'abolition de la peine de mort – avec un nombre réduit d'amendements et d'heures de débats dans les assemblées.

Les suites de l'alternance de 1981 ont marqué une rupture en distillant un « poison démocratique » qui a conduit la minorité à systématiquement considérer que son rôle était de tenter de faire échouer le Gouvernement, en bloquant le processus parlementaire.

Dans ce contexte, sur le plan de la procédure parlementaire, on a assisté à une véritable « explosion », favorisée par le développement de l'informatique, qui a permis de produire des amendements à l'infini, chaque amendement donnant lieu à une prise de parole dans l'hémicycle.

Ces symptômes emboliques ne sont pas restés sans traitement. Les révisions de la Constitution, en 2008, et du Règlement, en 2009, – que j'ai eu l'honneur de rapporter au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale – ont tenté de guérir certains de ces maux.

Si ces réformes ont engrangé des succès dans plusieurs domaines, à l'image du renforcement du statut de l'opposition ou de la valorisation du rôle des commissions, elles n'ont eu aucun effet sur l'inclination du Parlement français à produire toujours plus d'amendements et d'heures de débats.

Dans ces conditions, l'arrivée, en 2017, d'une nouvelle génération de députés conduit à porter un regard neuf et plus critique sur le mode de fonctionnement des assemblées.

Associée à l'expérience des parlementaires plus aguerris, cette vision recherchant l'efficacité du processus législatif doit être la source d'un profond renouvellement de nos méthodes de travail.

Tel est le sens de la démarche du Bureau de l'Assemblée nationale qui, à l'initiative du Président de Rugy, a créé ce groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition, que j'ai l'honneur de présider.

Ne manquons pas, dès lors, l'occasion qui nous est donnée de réformer le fonctionnement de notre Parlement !

Dans cette perspective, le rapport de Jean-Michel Clément constitue une excellente base de départ.

Plusieurs de ses propositions me tiennent particulièrement à cœur, notamment l'élargissement des possibilités de saisine du Conseil d'État sur les initiatives parlementaires (*proposition n° 15*) ou l'insertion de la discussion législative dans un « temps législatif programmé » reconfiguré, permettant à la fois de « libérer » la parole des députés tout en donnant une réelle prévisibilité aux travaux de l'Assemblée (*proposition n° 12*).

Ce travail, que nous serons amenés à poursuivre tout au long de la législature, doit porter rapidement ses fruits, pour que la Constitution de la Ve République continue d'offrir à notre pays la stabilité, grâce à laquelle il a pu faire face à de nombreuses épreuves, tout en connaissant l'alternance et en poursuivant l'approfondissement du projet européen.

Jean-Luc WARSMANN

INTRODUCTION

Le Parlement travaille actuellement dans de mauvaises conditions, au détriment de la qualité de la loi et de celle du débat démocratique. Ce constat est très largement partagé, sur tous les bancs. Il l'est également dans l'opinion publique.

La généralisation des séances de nuit, l'absence de prévisibilité des débats, la redondance des discussions entre les étapes de la navette ou l'insuffisance des droits de l'opposition sont autant de symptômes d'un dysfonctionnement d'ensemble de la fabrique de la loi.

Pour remédier de façon ambitieuse et globale, il est nécessaire de modifier ponctuellement la Constitution. Il ne s'agit pas de la réformer dans son ensemble – c'est un travail qui demanderait d'autres moyens – mais de lever les verrous constitutionnels qui bloquent certaines évolutions de la procédure législative. La révision constitutionnelle annoncée pour le printemps prochain offre la possibilité de les voir aboutir rapidement.

C'est pourquoi la feuille de route confiée au groupe de travail par le Bureau de l'Assemblée nationale pour le dernier trimestre de l'année 2017 était d'étudier en quoi les règles constitutionnelles qui régissent l'organisation du Parlement et le fonctionnement de la procédure législative peuvent être améliorées.

Pour ce faire, le groupe de travail a choisi de mener dans les meilleurs délais un cycle d'auditions de personnalités universitaires et politiques françaises tout en recueillant un éclairage précieux sur les règles et pratiques en vigueur dans d'autres systèmes parlementaires par deux déplacements ciblés, à Londres et à Bruxelles. Il a également tenu plusieurs réunions internes pour permettre à ses membres d'échanger sur l'objet de sa mission.

La force de ce groupe de travail réside dans la diversité et la richesse du parcours respectif de ses membres, que ce soit en termes de durée de mandat, d'expérience politique, d'origine professionnelle ou de formation. La confrontation des points de vue a fait émerger des préoccupations similaires sur les réformes à envisager, des constats partagés sur les dysfonctionnements et blocages actuels et une volonté commune d'offrir au Parlement un cadre rénové adapté à la réalité.

La réforme de la procédure législative doit répondre au triple objectif d'une préparation de l'examen parlementaire plus concertée, d'une discussion parlementaire plus efficace et d'un meilleur suivi de la mise en œuvre de la loi et de son évaluation.

Afin de pleinement remplir ces objectifs, il est apparu nécessaire au groupe de travail de considérer la procédure législative au sens large, en incluant les séquences préalables à l'examen parlementaire proprement dit (préparation des projets par le Gouvernement) et la phase de mise en œuvre de la législation (mesures réglementaires d'application des lois), de sorte à mieux articuler législation, contrôle et évaluation.

L'efficacité d'un Parlement ou la rationalité de ses procédures ne peut pas faire l'objet d'une approche univoque. En particulier, la rapidité de la procédure législative ne saurait être un objectif en soi. Avec l'accélération du temps politique, il est toutefois devenu essentiel que la période qui sépare la décision de légiférer de l'entrée en vigueur effective de la loi soit fondamentalement repensée.

Pour les projets de loi, cette période comporte schématiquement trois phases distinctes :

– la préparation du projet de loi par le Gouvernement, qui inclut une série de consultations et une phase de concertation (consultations obligatoires ou informelles, consultation publique préalable, avis du Conseil économique, social et environnemental), l'examen par le Conseil d'État, puis l'adoption par le Conseil des ministres. La durée de cette phase initiale est variable, mais sa durée peut être estimée en moyenne à six mois, entre le moment où la décision de légiférer est prise et celle où le projet de loi est déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

– la phase proprement parlementaire de l'examen du texte, qui va du dépôt à l'adoption définitive. Sous la XIVe législature, la durée moyenne de cette phase était de 199 jours (hors conventions internationales et textes budgétaires) et de 177 jours (hors conventions internationales), soit six mois environ. À ce titre, le Parlement français se situe, contrairement aux idées reçues, dans la norme des parlements bicaméraux européens ;

– l'élaboration et la publication des textes réglementaires d'application, et en particulier des décrets. Le délai imparti au Gouvernement pour la publication de ces décrets a été fixé à six mois par voie de circulaire. Dans les faits, il était en moyenne de neuf mois sous la XIVe législature.

Si l'on additionne le temps nécessaire à ces trois phases, qui sont toutes essentielles à la mise en place d'une législation de qualité (même si, occasionnellement, certaines lois ne nécessitent pas de décrets d'application), la durée moyenne est voisine de vingt mois entre la décision de légiférer et l'entrée en vigueur de la loi.

Pour mieux valoriser le temps parlementaire tout en permettant au Parlement de légiférer dans de bonnes conditions, le rapporteur estime nécessaire de modifier l'économie générale de la procédure législative pour la fonder sur des équilibres nouveaux.

Ainsi, la phase qui précède la délibération des textes, celle de l'élaboration des projets de loi et de leur expertise, doit être enrichie et le Parlement doit y prendre toute sa place (I). Cette phase préparatoire que le groupe de travail souhaite plus consensuelle et faisant une plus large part à la concertation pourrait permettre une réorganisation de l'examen et de la navette parlementaires (II). Pour répondre au souhait général de mieux garantir l'effectivité de la loi, le groupe de travail estime nécessaire un meilleur encadrement des mesures d'application des lois votées (III). Ce nouvel équilibre s'inscrit dans une démarche de rationalisation du calendrier et de l'organisation du Parlement, afin notamment de garantir et valoriser les droits de l'opposition (IV).

I. Permettre au Parlement de préparer la discussion des projets de loi.

Une refonte globale de la séquence d'élaboration de la loi commence nécessairement par une réorganisation de la phase de préparation des projets de loi. L'objectif est double : *en amont*, mettre en place une plus grande concertation dans l'élaboration des projets de loi afin qu'ils soient mieux préparés et plus consensuels ; *en aval*, optimiser le temps d'examen au Parlement par l'anticipation d'une partie du travail parlementaire en amont du dépôt du texte.

Cette nouvelle organisation du temps préparatoire pourrait se décliner en trois étapes. D'abord, la présentation par l'exécutif de son programme politique général, en donnant de la visibilité au Parlement quant aux orientations législatives de l'Exécutif *(proposition n° 1)*, puis la précision, par le Gouvernement, de son intention de légiférer sur un sujet particulier. L'enjeu est de mieux anticiper les projets du Gouvernement et d'identifier clairement le point de départ de la procédure d'élaboration.

En effet, l'annonce par le Gouvernement de son intention de légiférer *(proposition n° 2)* doit déclencher formellement la phase préparatoire du projet de loi. Celle-ci débuterait au Parlement par le lancement d'un travail d'évaluation *(proposition n° 3)* et se prolongerait au Conseil économique, social et environnemental par un processus de consultation rénové et recentré *(proposition n° 4)*.

Cette nouvelle organisation renforcerait les droits de l'opposition, en permettant à des députés et des sénateurs de tous les groupes de préparer l'examen parlementaire des projets de loi.

II. Limiter les redondances dans la procédure législative.

L'implication des parlementaires dans le travail préparatoire d'évaluation des projets de loi, avant leur discussion au Parlement, permettrait de rationaliser la phase consacrée à l'examen des textes par les deux chambres. De nombreuses pistes d'évolution, suggérées pour certaines par les interlocuteurs du groupe de travail ou inspirées pour d'autres par les contributions citoyennes déposées sur le site de l'Assemblée nationale, sont envisageables.

Un débat d'orientation préalable, peu après le dépôt du projet de loi et avant son examen en commission, permettrait de consacrer la séance publique à l'examen politique des textes de loi, quand un examen plus technique et juridique aurait été effectué au préalable en commission *(proposition n° 5)*.

La défense des amendements pourrait être limitée, dans certains cas, au seul examen du texte en commission afin de simplifier l'adoption des lois les plus consensuelles *(proposition n° 6)*.

Le passage à une lecture par assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire – en cas d'absence d'accord entre l'Assemblée et le Sénat – pourrait devenir la règle de droit commun *(proposition n° 7)*. Davantage de temps pourrait alors être garanti pour les commissions *(proposition n° 9)* et la présence du Gouvernement rendue obligatoire *(proposition n° 8)*.

Une refonte de la procédure législative ne saurait faire l'économie d'une rationalisation de la discussion parlementaire et de l'examen des amendements *(propositions n° 10, n° 11, n° 12, n° 13 et n° 15)*, y compris en matière budgétaire *(proposition n° 16)*.

La commission mixte paritaire pourrait être réformée afin de permettre une recherche de compromis plus aisée entre les deux assemblées et de rendre la procédure plus transparente. En cas d'échec de la conciliation, le Gouvernement pourrait demander à l'Assemblée de statuer définitivement sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle lecture *(proposition n° 14)*.

III. Assurer une publication rapide des textes d'application des lois.

L'application de la loi est, aux termes de l'article 21 de la Constitution, du ressort du Premier ministre qui exerce en conséquence le pouvoir réglementaire. Les lois votées sont soit d'exécution directe, soit conditionnées à la publication de mesures réglementaires d'application.

La durée d'élaboration et de publication des mesures réglementaires d'application est actuellement fixée par circulaire à six mois, mais le Gouvernement reste maître, du point de vue constitutionnel, du rythme de l'application des lois. Ainsi, même lorsqu'une loi est promulguée, plusieurs mois, voire plusieurs années peuvent s'écouler, avant que ne soit appliquées l'ensemble de ses dispositions.

L'inscription dans la Constitution d'un mécanisme de contrôle obligatoire après six mois répond à l'objectif de contraindre le Gouvernement à plus d'efficacité dans l'application de la loi *(proposition n° 17)*.

Cette procédure nouvelle pourrait être complétée par un délai obligatoire de publication des mesures d'application des lois *(proposition n° 18)*, assorti d'une sanction consistant en un transfert de compétences au profit du Parlement *(proposition n° 19)*.

Le Parlement doit pouvoir contrôler au niveau de chaque ministère l'état de l'application des lois. Il doit donc être envisagé l'organisation d'une audition annuelle de chacun des ministres sur ce sujet *(proposition n° 20)*.

Enfin, afin de systématiser l'évaluation des lois, il peut être envisagé de prévoir, dès leur discussion, des critères qui permettront de mesurer l'état de leur application *(proposition n° 21)*.

IV. Garantir le droit d'amendement individuel et renforcer les droits de l'opposition.

Forts du constat – assez unanimement partagé – d'un essoufflement de l'organisation actuelle des assemblées et des règles présidant à l'établissement du calendrier parlementaire, les membres du groupe de travail ont fait de ces enjeux l'un des axes centraux de leur réflexion.

Dans un Parlement où le « non cumul » est désormais la règle et où l'effectif de chaque chambre devrait être sensiblement revu à la baisse, **le député du XXIe siècle doit pouvoir organiser sa semaine sans avoir à arbitrer entre des réunions simultanées ou être dans l'impossibilité d'anticiper le calendrier des débats**, y compris à l'intérieur même de la discussion d'un projet de loi.

Une **réorganisation de la « semaine parlementaire »** doit être entreprise, afin d'**ordonnancer le travail législatif comme celui de contrôle et d'évaluation sur une semaine complète, en mettant fin à la multiplication des séances de nuit**.

La **question des droits de l'opposition et des droits individuels des parlementaires** (indépendamment de leur appartenance à un groupe politique) a également occupé une place importante dans les échanges. Ainsi le groupe de travail a-t-il évoqué des idées aussi diverses que la modification des règles de répartition des présidences de commissions ou la rénovation de l'organisation administrative des députés non inscrits.

Des changements sont possibles sinon nécessaires. Ils feront pour la plupart l'objet de travaux ultérieurs, l'essentiel des pistes de réforme ne relevant pas de la Constitution, mais de la loi organique, du Règlement voire d'une évolution des pratiques parlementaires.

Pour autant, dans le cadre de la feuille de route assignée au groupe de travail, le présent rapport suggère de **faire évoluer les règles de partage de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées**, y compris celles régissant les journées réservées aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, dont le nombre pourrait être accru *(proposition n° 22)*.

De même, la fréquence des sessions extraordinaires convoquées par le Président de la République (aux mois de juillet, août et septembre) met probablement en lumière l'obsolescence du format de la session ordinaire de neuf mois. Ainsi la durée des sessions pourrait-elle être allongée et la limite des 120 jours fixée par la Constitution supprimée *(proposition n° 23)*.

Enfin, le verrou constitutionnel empêchant la création de nouvelles commissions permanentes doit pouvoir être assoupli sinon supprimé *(proposition n° 24)*.

L'ensemble de ces propositions doit **permettre une réforme des assemblées conciliant le respect des droits et de l'initiative de tous les parlementaires, l'efficacité de la procédure législative et la qualité de la loi**.

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

DONNER DE LA VISIBILITÉ AU PARLEMENT QUANT AU PROGRAMME LÉGISLATIF DU GOUVERNEMENT

DESCRIPTION

Actuellement, le Parlement ne dispose pas du programme législatif du Gouvernement sur une période supérieure à quelques semaines.

Les informations dont il peut avoir connaissance, à titre institutionnel, proviennent des déclarations de politique générale (l'article 49 de la Constitution mentionnant d'ailleurs le « programme » du Gouvernement). Or, ces dernières ne sont pas Gouvernement.

Par ailleurs, dans le cadre de la détermination de l'ordre du jour parlementaire, le Gouvernement ne transmet la liste des textes qu'il souhaite y voir inscrits que quelques semaines avant leur examen en séance publique.

En conséquence, le Parlement n'est pas en mesure de planifier de manière satisfaisante ses travaux d'évaluation *ex ante* et découvre l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi trop tardivement, ce qui empêche les parlementaires de disposer du temps nécessaire pour préparer efficacement leurs amendements. Cela est particulièrement vrai pour l'opposition qui ne bénéficie pas de la même proximité avec l'exécutif que la majorité.

À l'inverse, la présentation par le Premier ministre d'un programme législatif sur une durée d'au moins un an, permettrait d'anticiper et de programmer les travaux d'évaluation et de contrôle parlementaires.

La mise en œuvre de cette proposition ne devrait pas être complexe, dans la mesure où le Gouvernement dispose d'ores et déjà d'outils de programmation de l'ordre du jour.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Plusieurs objectifs sont recherchés par cette proposition. Le principal d'entre eux est de donner de la visibilité aux parlementaires sur les travaux à venir et de permettre à l'opinion publique de se saisir des sujets qui seront au cœur de l'agenda politique des mois à venir.

La proposition ménage également un temps de consultation préalable des citoyens et des différentes parties prenantes. Elle donne enfin un poids plus important au Premier ministre dans la

coordination de l'action législative du Gouvernement, ce dernier étant responsable d'une programmation législative désormais rendue publique.

À titre d'exemple, les lois de bioéthique incluent systématiquement, depuis 1994, une clause de révision à échéance fixe, qui permet d'anticiper leur discussion. Ainsi, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) remet systématiquement un rapport d'évaluation en amont du dépôt, par le Gouvernement, de son projet.

Une mission d'information parlementaire est généralement créée à sa suite. Des consultations citoyennes doivent également être organisées par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) pour préparer la révision, leur principe étant prévues par la loi. Enfin, les différentes administrations chargées de la mise en œuvre de ces lois (notamment l'Agence de la biomédecine) doivent remettre au Parlement au rapport d'application qui lui fournit les éléments d'appréciation nécessaires de la législation existante.

Ce formalisme et cette prévisibilité de la révision des lois de bioéthique n'ont pas empêché le Gouvernement de légiférer en la matière. Ils n'ont pas non plus conduit le Parlement à interférer avec la préparation, par le Gouvernement, de ses projets de loi.

Bien entendu, le Gouvernement demeurerait libre d'inscrire à l'ordre du jour du Parlement un texte dont l'examen est urgent. Il aurait alors simplement à en assumer politiquement l'insertion tardive dans son programme législatif. Par ailleurs, il ne serait pas demandé une prévision exacte à la semaine près, mais par exemple une planification par trimestre.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Comme évoqué, si le Gouvernement dispose d'ores et déjà de la faculté de faire connaître son programme législatif pour l'année à venir ou pour la législature, force est de constater qu'il emploie, depuis 1958, cette faculté avec parcimonie.

Pour que cette information soit systématique, il est nécessaire de prévoir une disposition constitutionnelle expresse en ce sens.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution (*modifié*)

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

« *Le Premier ministre transmet au début de chaque trimestre son programme législatif pour l'année à venir.*

« Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

PROPOSITION N° 2

INFORMER LA COMMISSION COMPÉTENTE DU DÉBUT DE LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DE LA LOI

DESCRIPTION

Afin de rendre plus transparente et facilement identifiable la séquence d'élaboration de la loi, il est nécessaire d'identifier son point de départ. Deux moments forts pourraient être mis en valeur : la présentation par le Premier ministre d'un programme législatif « glissant » et la présentation des orientations législatives du Gouvernement en commission sur un thème précis.

La présentation par le Premier ministre de son programme législatif, sur une ou plusieurs années, permettrait d'anticiper et de programmer les travaux d'évaluation et de contrôle parlementaires.

Le déclenchement du processus législatif sur un sujet déterminé résulterait de l'autorisation donnée par le Premier ministre – à l'un des ministres – de rédiger un projet de loi. Il débuterait par l'audition d'un membre du Gouvernement devant la ou les commissions compétentes. Celui-ci détaillerait, dans la perspective du dépôt d'un projet de loi, les intentions du Gouvernement, les échéances et la méthode envisagées.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Une refonte globale de la séquence d'élaboration de la loi commence nécessairement par une réorganisation de la phase de préparation des projets de loi. L'enjeu est de mieux anticiper les projets du Gouvernement et d'identifier clairement le point de départ de la procédure d'élaboration.

L'objectif est double : *en amont*, mettre en place une plus grande concertation dans l'élaboration des projets de loi afin qu'ils soient mieux préparés et plus consensuels ; *en aval*, optimiser le temps d'examen au Parlement par l'anticipation d'une partie du travail parlementaire en amont du dépôt du texte.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Deux mécanismes constitutionnels peuvent servir de cadre à la présentation, par le Premier ministre, de son programme législatif. Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution peut constituer une traduction naturelle de cette démarche. Généralement mis en œuvre lors de la nomination d'un nouveau Gouvernement, il gagnerait à être employé avec une fréquence plus régulière.

L'article 50-1 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et qui permet au Gouvernement de faire une déclaration, éventuellement suivie d'un vote n'engageant pas sa responsabilité, « *sur un sujet déterminé* », constitue une autre option.

D'autres formules, plus souples, sont également envisageables, comme une présentation de ce programme législatif par le Premier ministre en Conférence des Présidents. Une révision de la Constitution n'est donc pas impérative pour que l'exécutif présente son programme législatif à intervalles plus réguliers.

Aucune modification constitutionnelle, législative voire réglementaire n'est nécessaire pour permettre aux commissions d'auditionner les membres du Gouvernement. Cependant, afin de s'assurer que l'exécutif se tient à cette présentation préalable, il pourrait être envisagé de compléter l'article 39 de la Constitution afin de contraindre le Gouvernement à présenter ses intentions législatives en commission, en amont du dépôt d'un texte, hors projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et relatifs aux états de crise.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution *(modifié)*

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

« *Quand le Premier ministre décide de l'élaboration d'un projet de loi autre qu'un projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ou qu'un projet de loi relatif aux états de crise, un membre du gouvernement en présente les orientations aux commissions permanentes de chaque assemblée.*

« Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».

PROPOSITION N° 3

ENGAGER LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EN AMONT DU DÉPÔT DES PROJETS DE LOI

DESCRIPTION

Sur le modèle de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par la réforme du 27 mai 2009 et qui permet de désigner deux co-rapporteurs sur l'application d'une loi, il s'agit de permettre la création, à la suite de la présentation des intentions législatives du Gouvernement en commission sur un sujet déterminé, d'une **mission d'évaluation préalable**. Celle-ci comprendrait **des députés de chaque groupe** et serait conduite par **deux co-rapporteurs, l'un appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition**. Elle pourrait également comporter, de droit, **un membre de la commission des affaires européennes** afin que la question de la conformité au droit (actuel ou à venir) de l'Union européenne soit prise en compte avant même la discussion des projets de loi, plutôt qu'a posteriori. Ceci aidera notamment à prévenir les surtranspositions de directives.

Cette mission d'évaluation, qui porterait notamment sur **l'évaluation de la législation déjà en vigueur** – œuvrant par là même à la simplification du droit –, pourrait notamment s'appuyer sur les travaux déjà effectués par **la Cour des comptes**. Introduit par la révision constitutionnelle de 2008, l'article 47-2 de la Constitution, prévoit d'ailleurs que la Cour « *assiste le Parlement (…) dans l'évaluation des politiques publiques* ». Elle serait l'occasion de procéder à des **consultations citoyennes**. Cette proposition a le mérite d'être en phase avec un grand nombre de contributions transmises au groupe de travail.

En revanche, il ne s'agit en aucun cas d'interférer avec le travail gouvernemental d'élaboration des projets de loi, qui doit demeurer de sa seule compétence, sous l'autorité du Premier ministre.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les commissions parlementaires font fréquemment état de la difficulté à examiner les projets du Gouvernement dans les délais impartis, même quand la durée constitutionnelle de six semaines entre le dépôt du texte et son examen en séance est respectée. La qualité du débat législatif en souffre grandement, cette organisation des choses poussant « mécaniquement » les parlementaires à faire prévaloir des positions idéologiques générales, faute d'avoir pu créer les conditions d'une convergence sur le fond.

À l'inverse, l'expérience montre que **le débat parlementaire est à la fois de meilleure qualité et beaucoup plus consensuel quand un texte fait suite à des travaux d'information, d'évaluation ou de contrôle du Parlement.**

Cette démarche en amont permettrait, au sein de chaque groupe politique, de **spécialiser les parlementaires** sur les matières traitées par le projet de loi à venir, d'écarter des idées au premier abord séduisantes mais qui se révéleraient moins pertinentes à l'issue de ce travail d'évaluation et de **dépolitiser une large partie des questions en les considérant d'un point de vue essentiellement**

technique. Elle permettrait donc, pour le débat parlementaire, à la fois une montée en compétences des parlementaires amenés à tenir le rôle de « rapporteurs de groupe » (fonction faisant la synthèse des notions anglo-saxonnes de « *whip* » ou de « *shadow* rapporteur ») et une concentration sur les seuls sujets d'affrontement politique.

D'expérience, la majorité des questions peuvent, en effet, recevoir une réponse parlementaire consensuelle quand elles sont traitées de manière dépassionnée.

Enfin, la mesure envisagée permettrait de dessiner un enchaînement vertueux entre un travail d'évaluation et de contrôle *ex ante* et le débat législatif qu'il a vocation à informer.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Par l'introduction d'un nouvel article au sein du règlement de chaque assemblée, la procédure de création d'une mission d'évaluation préalable pourrait être automatiquement déclenchée à partir du moment où le Gouvernement présente devant la commission permanente son avant-projet de loi, voire dès la présentation par le Premier ministre de son programme législatif. Seraient exclus les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les projets de loi relatifs aux états de crise, ainsi que les projets de loi de ratification d'ordonnances et de conventions internationales.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Au sein du règlement de chaque assemblée, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Lorsque le Premier ministre a fait connaître son intention de légiférer ou à l'issue de la présentation par le Gouvernement d'un projet de loi, en application du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, la commission permanente compétente au fond confie à plusieurs de ses membres une mission d'évaluation préalable portant, notamment, sur l'évaluation de la législation déjà en vigueur.

« La mission doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'assemblée. Elle comprend de droit un membre de chaque groupe et un membre désigné par la commission des affaires européennes. Deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, sont désignés rapporteurs d'évaluation préalable.

« Le présent article n'est pas applicable aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi relatifs aux états de crise et aux projets de loi de ratification d'ordonnances et de conventions internationales. »

PROPOSITION N° 4

RENDRE PLUS OUVERTES ET TRANSPARENTES LES CONSULTATIONS PRÉALABLES PAR LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

DESCRIPTION

La phase préparatoire du projet de loi doit également **faire intervenir le Conseil économique, social et environnemental** (CESE) par un **processus de consultations rénové et recentré**.

Le CESE pourrait élaborer son avis, sur la matière concernée, en parallèle du travail parlementaire préalable, et venir **le présenter** *in fine* **à la commission parlementaire compétente**. Le rapporteur du CESE serait également, pendant la phase amont, **auditionné par la mission d'information préalable.**

Dans une perspective de revalorisation de son rôle et afin d'en faire **l'unique instance de consultation préalable**, il pourrait envisager de supprimer le filtre que constitue la saisine par le Gouvernement en **permettant au CESE de se saisir de tous les projets de loi sur lesquels il souhaite donner son avis**.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Rénover la procédure d'élaboration de la loi implique de repenser la phase de consultation qui est aujourd'hui trop morcelée, peu lisible et pas assez transparente.

Le CESE cherche encore aujourd'hui sa place au sein du paysage institutionnel, sa légitimité est remise en cause alors que les travaux qu'il produit sont de grande qualité.

Faire du CESE l'unique instance de consultation préalable permettrait de **renforcer la nouvelle procédure d'élaboration de loi.** Sa composition en fait l'instance la plus légitime pour jouer un rôle clé dans cette procédure et en faire le **partenaire incontournable du Parlement** afin de permettre une meilleure élaboration des lois. Dans cette perspective, le rapporteur du CESE pourrait ainsi être systématiquement entendu par les commissions compétentes des assemblées.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

L'**article 69 de la Constitution** prévoit d'ores et déjà, dans son premier alinéa, que le CESE peut être saisi par le Gouvernement ou par les assemblées d'un projet ou d'une proposition de loi. Le deuxième alinéa dispose qu'un membre du CESE peut être entendu par le Parlement sur l'avis réalisé par le Conseil.

Il n'est donc pas nécessaire de modifier la Constitution afin de permettre au CESE de réaliser un avis et de venir le présenter à la commission parlementaire compétente.

Afin de développer sa saisine, voire de la rendre automatique, il pourrait toutefois être pertinent de modifier les deux premiers alinéas de l'article 69 de la Constitution afin que le CESE puisse se saisir de tous les projets ou propositions de loi sur lesquels il souhaite travailler.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 69 de la Constitution *(modifié)*

« Le Conseil économique, social et environnemental *donne, à son initiative ou sur saisine du Gouvernement, son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi*.

« Un membre du Conseil économique, social et environnemental est désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions *dont il s'est saisi*.

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ».

PROPOSITION N° 5

DÉBUTER LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE PAR UN DÉBAT D'ORIENTATION POLITIQUE

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer, en séance, un débat d'orientation préalable. Ce **débat politique**, première étape de l'examen parlementaire d'un projet de texte, viendrait **se substituer à la discussion générale.**

Il prendrait la forme d'une discussion portant sur l'orientation générale du projet ou de la proposition de loi, peu après son dépôt ou sa transmission. À la différence de la discussion générale actuelle, il interviendrait donc **en amont de l'examen du texte par la commission compétente.**

Ainsi que l'a relevé Mme Pauline Türk lors de son audition par le groupe de travail, un débat d'orientation préalable en séance *« concernerait les enjeux du texte, permettrait de discuter de son esprit, de ses principes et de ses objectifs, de son opportunité et de son architecture ; peut-être permettrait-il même de dégager des lignes de consensus ou au moins d'éclairer les points de tension »*. Les sujets pourraient être mieux répartis entre la séance publique, qui se concentrerait sur les grands enjeux politiques, et le travail en commission qui porterait essentiellement sur les questions d'écriture de la loi.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Le débat préalable remplacerait la discussion générale. La physionomie des discussions générales conduit, en effet, à s'interroger sur la pertinence du format : les positionnements à l'égard du texte de loi semblent déjà se figer et la discussion se limite souvent à une suite de monologues qui ne laisse pas de place pour un débat authentique. Elles génèrent un **faible apport pour l'ensemble du processus législatif** et rallongent inutilement la phase parlementaire, retardant l'étape décisive de l'examen des amendements.

En plus de se substituer à la discussion générale, le débat d'orientation préalable **constituerait un premier débat de nature politique** et donnerait un cadre général au travail de la commission et du rapporteur, lequel pourrait être plus juridique et technique.

Par une résolution du 2 juin 2009, le Sénat a tenté d'introduire dans son Règlement, un débat d'orientation préalable, dont l'organisation était laissée à l'initiative de la Conférence des présidents. Selon l'exposé des motifs de cette résolution, censurée, sur ce point, par le Conseil constitutionnel, ce débat aurait permis « *aux porte-paroles des groupes politiques d'exprimer un premier point de vue des groupes* » et « *d'éclairer le travail préparatoire du rapporteur* ».

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

La censure du Conseil constitutionnel qui a frappé, en 2009, la tentative du Sénat d'instaurer un débat d'orientation préalable rend impérative une **modification des articles 42 et 43 de la Constitution**.

Une révision du **règlement** de chaque assemblée serait, par la suite, nécessaire pour traduire la nouvelle rédaction de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 43 de la Constitution *(modifié)*

« *À l'issue d'un débat d'orientation préalable en séance publique*, les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

Article 42 de la Constitution *(modifié)*

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, *après l'examen par la commission saisie en application de l'article 43*, sur le texte adopté par *celle-ci* ~~*la commission saisie en application de l'article 43*~~ ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. »

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »

PROPOSITION N° 6

SIMPLIFIER L'EXAMEN DES TEXTES LES PLUS CONSENSUELS EN PRÉVOYANT UN EXAMEN UNIQUEMENT EN COMMISSION

DESCRIPTION

L'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 autorise les règlements des assemblées, « *s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe* », à prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

La présente proposition, qui s'inspire d'une expérimentation menée au Sénat du 13 mai 2015 au 30 septembre 2017 et de dispositions en vigueur dans certains pays européens (article 75 de la Constitution espagnole et article 72 de la Constitution italienne), consiste, pour certains textes, à réserver le droit d'amendement au seul examen en commission.

Elle pourrait permettre de compléter ou rénover la procédure d'examen simplifiée prévue par les articles 103 à 107 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui n'est utilisée en pratique qu'en matière de ratification de conventions internationales.

L'examen de ces textes serait ainsi organisé : une réunion en commission ouverte à tous les députés permettrait d'élaborer le texte de celle-ci, avant la mise aux voix du texte en séance publique, sans possibilité d'amendement. En revanche, des explications de vote demeureraient bien entendu possibles.

Cette procédure aurait vocation à s'appliquer uniquement aux textes consensuels. Par conséquent, elle devrait être strictement encadrée, par l'exigence d'une majorité qualifiée en Conférence des présidents. Une condition de double majorité pourrait même être requise, afin d'exiger, d'une part, l'accord de la majorité des députés ou des sénateurs (ou la majorité pondérée des voix en Conférence) et, d'autre part, celui d'un nombre minimal de présidents de groupes politiques. Il ne s'agit, en effet, pas d'escamoter le débat parlementaire, mais uniquement d'éviter les redondances entre la discussion en commission et la discussion en séance.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette procédure d'examen en commission permettrait une accélération ciblée de la procédure parlementaire.

Réservée aux textes les plus consensuels, elle favoriserait une meilleure complémentarité entre le travail en commission et la séance publique, en évitant la redondance des discussions suscitées par le dépôt d'amendements identiques en commission, puis en séance.

Le bilan de l'expérimentation menée au Sénat paraît, à cet égard, positif.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

S'il semble possible de n'envisager qu'une révision des règlements des assemblées (*le Président du Sénat a déposé, le 20 novembre 2017, une proposition de résolution visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission*), il est préférable de prévoir explicitement cette procédure à l'article 44 de la Constitution et de confier à la loi organique le soin de définir les conditions dans lesquelles les Conférences des présidents pourront s'opposer à ce que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution (*modifié*)

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission, selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. *La loi organique détermine les conditions dans lesquelles les Conférences des présidents peuvent décider que le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

PROPOSITION N° 7

PRÉVOIR, PAR DÉFAUT, UNE LECTURE UNIQUE DANS CHAQUE CHAMBRE

DESCRIPTION

La procédure accélérée, prévue par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, permet, à l'initiative du Gouvernement, de limiter à une seule lecture obligatoire dans chaque chambre – et non à deux comme dans la procédure ordinaire – la phase d'examen d'un texte précédant la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP). Entre 2011 et 2017, la procédure accélérée a été mise en œuvre pour l'examen de 230 textes, dont 169 projets et 61 propositions de loi.

Cette procédure accélérée permet également de s'exonérer des délais constitutionnels de six semaines ou quatre semaines entre le dépôt ou la transmission et l'examen d'un texte en séance publique.

Elle est assortie d'une possibilité offerte aux Conférences des présidents des deux chambres de s'y opposer conjointement, faculté dont elles n'ont jamais usé.

La réforme de la procédure accélérée se ferait selon deux variantes : une navette ne comportant qu'une seule lecture par chambre avant la réunion de la CMP mais où les délais constitutionnels de l'article 42 demeureraient (procédure normale « nouvelle manière ») et une procédure dérogatoire permettant de s'affranchir, sous certaines conditions, de ces délais (nouvelle « procédure accélérée »).

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition vise à accélérer la procédure législative sans mettre en péril la qualité de la loi. Plusieurs observations confortent cette volonté de supprimer l'obligation de procéder à deux lectures dans chaque assemblée avant la CMP :

– la procédure accélérée, utilisée très fréquemment, est *de facto* devenue la norme ;

– la deuxième lecture apparaît trop souvent comme une répétition de la première lecture, avec les mêmes débats et les mêmes amendements ;

– la meilleure association du Parlement à l'élaboration des projets de loi et l'allongement des étapes précédant l'examen des textes en commission et en séance devraient permettre de bâtir un texte plus consensuel et de meilleure qualité, rendant moins utiles les éventuels ajustements ou corrections d'erreurs.

Cette généralisation de la procédure accélérée n'empêcherait nullement, si un texte le nécessitait, de procéder à plusieurs lectures successives de celui-ci.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une modification des articles 42 et 45 de la Constitution est inévitable. Il convient, d'une part, de réduire à un seul le nombre de lectures obligatoires dans chaque assemblée avant la réunion d'une commission mixte paritaire et, d'autre part, de redéfinir la notion de procédure accélérée (en la déplaçant de l'article 45 au seul article 42).

Les délais de six et quatre semaines seraient maintenus (*une autre proposition de ce rapport [la n° 9] consistant à les appliquer au stade de la commission et non de la séance*) et ne pourraient être contournés que lors de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et des projets relatifs aux états de crise, ainsi qu'en cas d'engagement de la procédure accélérée « nouvelle manière ». Un droit d'opposition à l'engagement de la procédure accélérée, en cas d'accord des Conférences des présidents des deux chambres, serait préservé.

Une loi organique pourrait préciser et limiter les conditions du recours à cette procédure accélérée. Il pourrait ainsi être prévu que le Gouvernement ne puisse y recourir, pour « écraser » les délais, que deux fois par session au maximum (hors textes budgétaires et de crise).

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 45 de la Constitution *(modifié)*

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après *une lecture* ~~*deux lectures*~~ par chaque assemblée ~~*ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles*~~, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, provoquent la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion*, sauf si les Conférences des présidents s'y opposent conjointement*.

« *En cas d'opposition conjointe des Conférences des présidents, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte après deux lectures par chaque assemblée.*

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

Article 42 de la Constitution (*modifié*)

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si ~~*la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45*~~ *le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, dans des conditions et sous des limites définies par une loi organique*. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. ».

PROPOSITION N° 8

SYSTÉMATISER LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT EN COMMISSION

DESCRIPTION

Cette proposition vise à rendre obligatoire la présence des membres du Gouvernement lors de l'examen d'un texte par une commission saisie en application de l'article 43 de la Constitution. En effet, à ce jour, les membres du Gouvernement n'assistent pas systématiquement aux réunions des commissions lors de l'examen des projets ou propositions de lois, et ce même si la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale les y autorisent. Il s'agirait donc de **créer une obligation pour le Gouvernement d'être présent lors de l'examen d'un texte** en commission, plus particulièrement lorsque ce texte est un projet de loi.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition s'inscrit dans la continuité de la réforme constitutionnelle de 2008, qui allait dans le sens d'un renforcement du rôle des commissions lors de l'élaboration de la loi. Dans cet esprit, elle avait permis que les textes débattus en séance soient ceux issus des travaux des commissions. De la même manière, la présence obligatoire des membres du Gouvernement permettrait un approfondissement du **travail en commission, avec pour objectif de faire de l'examen en commission une étape décisive de l'élaboration de la loi**.

Cette solution rejoint la proposition consistant à laisser aux commissions davantage de temps pour examiner les textes qui leur sont soumis (*voir la proposition n° 9*). La présence des membres du Gouvernement permettrait de rendre le travail en commission plus exhaustif et d'adopter un texte mieux préparé avant l'examen en séance. **La discussion de certains sujets se déroulerait ainsi en commission, au lieu d'être reportée, comme elle l'est parfois, au moment de la séance publique.** Cette dernière s'en trouverait par-là même allégée.

La présence des ministres serait d'autant plus nécessaire si la procédure consistant à réserver le droit d'amendement au seul examen en commission pour certains textes était en vigueur (*voir la proposition n° 6*).

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Dans une décision du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a considéré que la Constitution implique « *que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance* ».

Une modification de la Constitution (article 31) consacrerait l'obligation, et non plus simplement la faculté, pour les membres du Gouvernement d'être présents en commission lors de l'examen des textes de loi.

L'article 45 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit que « *les ministres ont accès dans les commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent* », pourrait en conséquence être modifié lui aussi, afin de prévoir leur présence systématique lors de l'examen des projets et propositions de loi.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 31 de la Constitution *(modifié)*

« Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

« *Ils sont présents lors l'examen des projets et des propositions de loi par les commissions saisies en application de l'article 43 de la Constitution.*

« Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement ».

PROPOSITION N° 9

ACCROÎTRE LE TEMPS LAISSÉ AUX COMMISSIONS POUR EXAMINER LES TEXTES DE LOI

DESCRIPTION

Cette proposition vise à laisser aux commissions permanentes ou spéciales de l'Assemblée nationale et du Sénat davantage de temps pour examiner les textes qui leur sont soumis. Actuellement, aux termes du troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution, l'examen en première lecture des projets et propositions de loi ne peut intervenir, en séance publique, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines à compter de leur dépôt sur le Bureau de la première assemblée saisie, puis d'un délai de quatre semaines à compter de leur transmission à la seconde.

Il convient de soumettre à ces mêmes délais l'examen des textes, en première lecture, non plus en séance mais en commission. Une telle évolution s'inscrirait dans le prolongement de celle ayant consisté à faire des textes adoptés en commission la base de la discussion en séance, intervenue à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ces dispositions ne s'appliqueraient pas à l'examen des textes budgétaires et des projets relatifs aux états de crise, ni lorsque la procédure accélérée « nouvelle manière » serait engagée.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition, impliquant une réécriture très limitée de l'article 42 de la Constitution, a pour objet de laisser aux commissions un délai suffisamment long pour conduire des travaux préparatoires dans des conditions susceptibles de garantir aux parlementaires une information complète sur les enjeux des réformes.

Au regard de l'envergure et de la technicité de la plupart des textes présentés par le Gouvernement et, dans une moindre mesure, de ceux déposés par les parlementaires eux-mêmes, il est nécessaire de donner aux rapporteurs comme à l'ensemble des membres d'une commission plus de temps pour organiser des auditions et d'éventuels déplacements.

Il arrive trop souvent que les commissions soient appelées à se prononcer sur un texte dans un délai trop bref après son dépôt, la discussion étant parfois davantage « nourrie » en séance. Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel que les auteurs d'amendements soient invités à les retirer pour les modifier en vue de la séance.

La portée de la disposition en vertu de laquelle la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission, s'en trouve, dans une certaine mesure, amoindrie. Il semble donc opportun d'en tirer les conséquences et de donner aux commissions les moyens – et le temps – de jouer pleinement le rôle que la Constitution leur reconnaît.

Avec la mise en œuvre de cette proposition, le débat en séance pourrait intervenir rapidement après l'adoption du texte par la commission. Il pourrait également durer moins longtemps, dès lors que ne lui seraient plus « réservés » certains sujets.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'article 42 de la Constitution serait nécessaire.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 42 de la Constitution *(modifié)*

« La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

« La discussion en ~~*séance*~~ *commission*, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

« L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. ».

PROPOSITION N° 10

METTRE FIN AU DÉPÔT D'AMENDEMENTS « HORS DÉLAI » PAR LE GOUVERNEMENT

DESCRIPTION

L'article 13 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les amendements cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique, renvoyant aux règlements des assemblées la détermination des conditions dans lesquelles est fixée une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables les amendements déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond.

Lorsque le Gouvernement fait usage de la faculté qui lui est offerte de déposer des amendements « hors délai », le deuxième alinéa de l'article 99 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, en contrepartie, que les délais de dépôt peuvent être ouverts de nouveau pour les députés.

Il est proposé de supprimer cette faculté pour le Gouvernement en ne la maintenant que pour la commission saisie au fond ou de la conditionner à l'accord de la commission.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La possibilité offerte au Gouvernement de déposer des amendements « hors délai » devait lui permettre de concrétiser un accord ou un compromis politique tardivement obtenu. Une meilleure concertation de l'ensemble des acteurs institutionnels et une plus grande implication du Parlement dans la préparation des projets de loi, en amont de leur discussion, devrait rendre cette nécessité moins pressante.

En pratique, les amendements déposés « hors délai » par le Gouvernement sont susceptibles de mettre en péril la qualité de la norme votée et démultiplient le risque d'erreurs juridiques dans l'écriture de la loi. Déposés au dernier moment, ces amendements n'ont, en effet, pas le temps d'être sérieusement expertisés.

Ils constituent également une source de tensions avec les parlementaires. Ils donnent souvent le sentiment que le Gouvernement cherche à s'imposer par la surprise et par la force, ce qui nuit à la qualité des débats parlementaires en créant des frictions et un raidissement inutile des échanges.

Afin de rééquilibrer les relations entre le Parlement et le Gouvernement, il apparaît nécessaire d'interdire le dépôt « hors délai » d'amendements gouvernementaux. Néanmoins, afin de ne pas figer excessivement la situation en amont de la séance publique et de ne pas décourager la poursuite, même tardive, d'un compromis, cette faculté pourrait être conservée pour la commission saisie au fond.

Il pourrait également être octroyé à la commission la faculté d'autoriser le dépôt « hors délai » d'un amendement du Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'article 44 de la Constitution pourrait accueillir une telle inflexion du droit d'amendement.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution *(modifié)*

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. *Le règlement de chaque assemblée fixe les conditions dans lesquelles les amendements du Gouvernement et des membres du Parlement cessent d'être recevables.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. »

PROPOSITION N° 11

LIBÉRER LA CAPACITÉ D'AMENDEMENT DES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE FINANCIÈRE

DESCRIPTION

L'article 40 de la Constitution interdit que les propositions et amendements parlementaires aient pour conséquence « *soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Cette formulation, qui distingue les amendements touchant aux ressources (au pluriel) de ceux portant sur une charge (au singulier), a abouti à une situation paradoxale dans laquelle un parlementaire peut proposer d'amoindrir une recette publique (pour autant qu'il la « gage » par la création d'une recette équivalente) mais ne peut proposer de créer un dispositif coûteux. L'irrecevabilité frappe, au dépôt, tout amendement créant ou aggravant une charge publique, même gagé par la diminution ou la suppression d'une charge équivalente.

Cette lecture des dispositions constitutionnelles est moins sévère pour les propositions de loi que pour les amendements. Le contrôle de la recevabilité des propositions de loi est traditionnellement plus favorable à l'initiative parlementaire que celui exercé sur les amendements. Ainsi les propositions de loi diminuant des ressources comme celles créant ou aggravant une charge peuvent être déposées, à condition d'être formellement assorties d'un gage. Bien entendu, l'irrecevabilité des propositions de loi peut être soulevée à tout moment de la procédure, ce qui peut être l'occasion de sanctionner une méconnaissance de l'article 40.

Parce qu'elle reflète une conception du parlementarisme héritée des débuts de la Ve République et qu'elle n'a nullement su empêcher la dérive des finances publiques, la suppression de l'article 40 a souvent été proposée. Si l'idée mérite d'être débattue, on pourrait envisager un assouplissement du contrôle de recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire, s'inspirant des principes guidant la recevabilité financière des propositions de loi.

Ainsi, le contrôle *a priori* de tous les amendements proposés par les parlementaires, qui constitue aujourd'hui une exigence constitutionnelle, pourrait être supprimé, afin de permettre à tout parlementaire de déposer un amendement, même constitutif d'une charge au sens de l'article 40.

Ces amendements seraient publiés, à condition d'être correctement gagés, mais seraient susceptibles d'être frappés d'irrecevabilité par la suite.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'assouplissement des règles de recevabilité financière des amendements favoriserait l'initiative parlementaire en supprimant le « *couperet* », jugé parfois arbitraire, que constitue le contrôle *a priori* assuré, en pratique, par le président de la commission des finances.

Sans faire peser sur les finances publiques un risque excessif et sans revenir sur ce symbole du parlementarisme rationalisé qu'incarne l'article 40, une réforme du contrôle de recevabilité permettrait la publication de tous les amendements et la discussion en séance de propositions jusqu'à présent écartées *a priori*.

Elle assurerait, par ailleurs, une plus grande transparence dans l'examen de la recevabilité financière des amendements puisque les amendements frappés d'irrecevabilité auraient été rendus publics.

Enfin, une telle réforme aurait pour vertu d'uniformiser les règles de recevabilité des propositions de loi et des amendements et de diminuer drastiquement le nombre d'amendements demandant un rapport au Gouvernement, qui sont généralement déposés pour contourner l'article 40.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'article 40 de la Constitution serait nécessaire.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 40 de la Constitution *(modifié)*

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. *Le règlement de chaque assemblée détermine les modalités du contrôle de la recevabilité des propositions et des amendements, après leur dépôt.* »

PROPOSITION N° 12

RENFORCER LA PRÉVISIBILITÉ DES SÉANCES EN PLANIFIANT LA DISCUSSION DES TEXTES DANS LE CADRE D'UN « TEMPS PROGRAMMÉ » MIEUX STRUCTURÉ

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer une **procédure de « temps organisé » ou « structuré ».** Cette procédure, inspirée du modèle britannique, consisterait à **fixer une durée globale de discussion, puis** à **la décliner par jour de séance**. La Conférence des Présidents aurait alors la possibilité de déterminer, à l'avance, que tels articles seraient examinés tel jour de la semaine. Ce **mécanisme viendrait**, tout en s'en inspirant, **se substituer au temps législatif programmé** (TLP).

Selon cette procédure instituée à l'Assemblée nationale en 2009, la Conférence des Présidents fixe une durée globale et maximale pour l'examen de l'ensemble d'un texte et la ventile entre les groupes politiques, selon une **clé de répartition qui est de l'ordre de 60 % pour l'opposition et 40 % pour la majorité**, un temps forfaitaire étant attribué aux non-inscrits. Chaque groupe dispose ainsi d'un temps de parole qu'il aménage comme il le souhaite. Les députés peuvent, dans le temps alloué, s'exprimer librement. Une fois le temps de parole de leur groupe expiré, leurs amendements sont mis aux voix sans débat.

Une évolution de ce système est envisageable. D'une part, il serait possible de **décliner le temps global à l'intérieur de la séquence d'examen des articles**, afin d'organiser les séances ou les journées de séance en fonction de la structure des textes de loi. **Certains articles ou blocs thématiques pourraient ainsi être regroupés à des moments connus à l'avance**.

D'autre part, un **mécanisme de sélection des amendements qu'un groupe souhaiterait défendre en séance** pourrait être mis en place. Le droit d'amendement ne serait nullement remis en cause et **tout parlementaire pourrait continuer de déposer individuellement ses amendements**, **qui seront toujours soumis au vote**. Mais le droit de les défendre oralement ne serait plus absolu, il serait conditionné au respect de la planification des débats arrêtée par la Conférence des Présidents. Les parlementaires seraient incités à privilégier certains amendements par rapport à d'autres lors de la discussion.

Le cas échéant, la mise aux voix sans débat de certains amendements pourrait être compensée par un mécanisme de **contributions écrites, qui seraient publiées**. Ainsi, **les membres du Parlement n'ayant pas pu défendre leurs amendements** avant leur mise au vote **pourraient le faire par écrit**. Cette piste permettrait d'**offrir une nouvelle modalité d'expression publique aux parlementaires**.

En effet, le cadre de l'écrit est bien souvent un gage de qualité, les idées s'exprimant avec davantage de structure, de précision, de richesse. Des éléments illustratifs, comme des graphiques ou des tableaux, peuvent apporter un complément utile à l'argumentation et *in fine* enrichir le débat démocratique. Ces argumentaires écrits seraient rendus publics, par exemple au *Journal officiel*, ce qui permettrait de marquer publiquement l'implication de leur auteur sur la thématique en cause. Cette réforme, qui ne nécessite pas une révision constitutionnelle, pourrait utilement trouver place dans une modification du Règlement de l'Assemblée nationale.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La procédure du TLP n'a pas eu l'effet positif que l'on attendait sur l'organisation de l'examen parlementaire. En effet, avec des durées globales de discussion très longues, le TLP n'a pas garanti une meilleure organisation de la semaine parlementaire. Le « temps organisé » ou « structuré » permettrait d'améliorer cette procédure, par une organisation plus structurée et resserrée des discussions.

L'objectif de cette proposition est de rationaliser la discussion parlementaire, d'améliorer la qualité de la loi et de renforcer la prévisibilité des débats. Les acteurs du débat législatif, tout en voyant leur temps de parole « libéré », bénéficieraient d'une plus grande prévisibilité et pourraient dès lors organiser au mieux leurs agendas. Le « temps organisé » permettrait de concentrer le débat sur les questions essentielles, en incitant les groupes à mettre en avant leurs amendements les plus importants.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une modification de la Constitution n'est pas impérative pour introduire la procédure de « temps organisé ». La réécriture du premier alinéa de l'article 44, lors de la révision constitutionnelle de 2008, a permis l'instauration du TLP et pourrait suffire à garantir la constitutionnalité de cette réforme, qui gagnerait néanmoins à être renforcée par une assise constitutionnelle la consacrant explicitement.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution *(modifié)*

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. *Les règlements des assemblées peuvent instaurer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ».

PROPOSITION N° 13

SUPPRIMER LE PRINCIPE DES SECONDES DÉLIBÉRATIONS

DESCRIPTION

Il est temps de **mettre fin aux secondes délibérations telles que le Parlement les pratique aujourd'hui,** c'est-à-dire celles décidées à la seule discrétion du Gouvernement. Celles-ci seraient désormais soumises uniquement à l'accord de la commission.

Il est possible d'imaginer que le champ des secondes délibérations soit principalement limité à des **aspects techniques ou de coordination**, notamment dans le cadre des textes financiers ou encore pour assurer la qualité et l'intelligibilité de la loi. Ces dernières matières ne seraient donc pas concernées par la limitation ainsi introduite. Les sujets de fond, en revanche, ne pourraient être soumis à une seconde délibération que si la commission le juge opportun.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La seconde délibération est trop souvent utilisée par le Gouvernement comme un **moyen détourné** pour revenir, en fin de discussion d'un texte, sur les votes émis par les parlementaires lors de l'examen des articles et des amendements. Elle est souvent **exécutée en urgence**, dans des **conditions opaques** et surtout **dégradées** puisqu'elle intervient généralement très tardivement.

La suppression de la seconde délibération est le **corollaire nécessaire à la réorganisation du temps d'examen parlementaire** qui doit se dérouler dans des **conditions de transparence et de clarté renforcées.**

Dans une perspective de revalorisation du rôle des parlementaires, cet instrument apparaît de moins en moins acceptable. Les outils aux mains du Gouvernement lui permettant de rationaliser la procédure parlementaire sont suffisamment nombreux pour supprimer, dans son principe, ce dispositif parfois perçu comme un **camouflet** par les parlementaires.

On peut, en effet, penser que la **nouvelle procédure législative n'aura plus besoin de cet instrument inégal et injuste.**

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

La suppression du principe actuel de la seconde délibération relève principalement de la modification des règlements de chaque assemblée.

Une accroche constitutionnelle, à l'**article 44**, pourrait cependant être envisagée afin de garantir la constitutionnalité de cette proposition et éviter, ainsi, toute censure du nouveau dispositif.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 44 de la Constitution *(modifié)*

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

« Une assemblée peut décider, avant le vote d'un projet ou d'une proposition de loi et à la demande de la commission saisie au fond, qu'il sera procédé à une seconde délibération sur tout ou partie du texte, dans les conditions fixées par le règlement de chaque assemblée. La seconde délibération est de droit, à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, lors de l'examen d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale »,

PROPOSITION N° 14

RÉFORMER LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ET SUPPRIMER L'ÉTAPE DE LA NOUVELLE LECTURE POUR SIMPLIFIER LA NAVETTE

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à modifier l'organisation de la navette parlementaire dans le cas où les deux assemblées n'auraient pas adopté un texte dans des termes identiques à l'issue de la première lecture et de la réunion de la commission mixte paritaire (CMP).

L'étape de la nouvelle lecture serait supprimée. Aux termes du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, celle-ci peut intervenir dès lors que la CMP n'est pas parvenue à l'adoption d'un texte commun ou lorsque le texte issu de ses travaux n'a pas été voté dans des termes identiques par les deux assemblées.

Une telle évolution devrait être accompagnée par l'aménagement des règles encadrant l'organisation et le fonctionnement des CMP afin que la légitimité de leurs décisions soit plus forte et que la procédure gagne en transparence.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition vise à limiter la durée de la navette parlementaire en réduisant le nombre d'étapes consécutives à l'échec d'une CMP. Elle procède du constat que l'étape de la nouvelle lecture, à l'Assemblée puis au Sénat, allonge mécaniquement la durée du processus d'élaboration des lois (le texte étant examiné en commission puis en séance) sans apporter réellement de valeur ajoutée au texte définitivement adopté.

Les assemblées se contentent généralement de revenir à la version du projet ou de la proposition de loi qu'elles ont votée au stade de la lecture précédente, ce qui s'explique par des raisons politiques mais aussi juridiques. En effet, la recevabilité des amendements est alors subordonnée à l'existence d'un lien direct avec les dispositions restant en discussion.

Supprimer l'étape de la nouvelle lecture laisserait au Gouvernement la faculté de donner directement le dernier mot à l'Assemblée nationale à l'issue de l'échec d'une CMP. Invitée par le Gouvernement à statuer définitivement, l'Assemblée conserverait la possibilité, ainsi que cela est prévu aujourd'hui, de reprendre soit le texte de la CMP, soit le texte adopté par elle, auquel elle pourrait intégrer des amendements adoptés au Sénat.

La mise en œuvre de cette proposition va nécessairement de pair avec la transformation de certaines des règles relatives aux travaux des CMP. En premier lieu, l'adoption des dispositions discutées à l'occasion de la réunion des commissions mixtes pourrait être soumise au respect d'une double condition de majorité afin que les décisions prises soient empreintes d'une légitimité renforcée : majorité des membres composant la commission (soit, dans le système actuel, 8 voix sur

14) et majorité des membres composant les délégations de l'Assemblée d'une part, et du Sénat d'autre part (soit 4 députés et 4 sénateurs). En second lieu, et afin que la transparence innerve davantage encore la procédure législative, la publicité des réunions des CMP pourrait devenir la règle, ainsi qu'elle l'est pour les réunions des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, ce qui apparaît tout à fait satisfaisant.

Ces nouvelles dispositions en faveur d'une transparence accrue pourraient figurer dans une loi organique consacrée au régime applicable aux travaux des commissions mixtes paritaires. Elles seraient ensuite précisées dans les règlements de chacune des assemblées. Ces évolutions pourraient d'ailleurs être l'occasion de revoir la composition des CMP.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de l'article 45 de la Constitution serait nécessaire, avant d'en tirer les conséquences dans le règlement de chaque assemblée.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 45 de la Constitution *(modifié)*

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

« Une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre du précédent alinéa, en particulier les règles relatives à la composition et au fonctionnement des commissions mixtes paritaires qu'à la publicité de leurs travaux.

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut~~*, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat,*~~ demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat, ou, à défaut, le texte initialement déposé. »

PROPOSITION N° 15

ÉLARGIR LE RECOURS AUX AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI ET L'ÉTENDRE AUX AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT ET DES PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à associer davantage le Conseil d'État au processus d'élaboration des lois en étendant le principe de sa consultation préalable pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour de l'une des chambres ainsi que pour les amendements présentés par le Gouvernement et, dans certains cas seulement, par les parlementaires.

À ce jour, le Conseil d'État est chargé par le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution de rendre un avis sur les projets de loi avant qu'ils ne soient délibérés en conseil des ministres et, a fortiori, déposés sur le Bureau de l'une des assemblées.

Il peut aussi, depuis la révision constitutionnelle de 2008, être invité par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat à rendre un avis sur une proposition de loi avant son examen en commission, sauf si son auteur s'y oppose. Cette seconde possibilité figure au dernier alinéa du même article de la Constitution. La procédure est précisée par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 et le décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition, qui comprend deux volets, vise à faire en sorte qu'un plus grand nombre de textes débattus au Parlement soient soumis, au préalable, à l'examen du Conseil d'État et que cet avis constitue un enrichissement du débat parlementaire.

D'une part, le recours à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 39, aujourd'hui facultatif, pourrait être systématisé dès lors que les propositions de loi seraient inscrites à l'ordre du jour de l'une des assemblées (mais il demeurerait facultatif pour les autres propositions de loi). Cette procédure, utilisée à 22 reprises depuis sa création (15 fois à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et 7 fois à l'initiative du président du Sénat), a fait ses preuves.

L'analyse et les recommandations du Conseil d'État, formulées dans un avis rendu en assemblée générale, confèrent incontestablement aux propositions de loi qui lui sont soumises une « validité » juridique renforcée en même temps qu'elles constituent une aide précieuse pour les rapporteurs dans la perspective de l'examen des textes. Certains amendements trouvent d'ailleurs leur origine dans les remarques et suggestions contenues dans les avis.

Cette évolution pourrait prendre la forme d'un complément à l'article 39 de la Constitution et d'une modification de la loi du 15 juin 2009. En pratique, elle représenterait une charge nouvelle pour le Conseil d'État, la part des propositions de loi dans le total des textes adoptés ayant considérablement augmenté au cours des années récentes.

D'autre part, la consultation préalable du Conseil d'État pourrait aussi devenir obligatoire pour les amendements du Gouvernement de telle sorte que celui-ci ne serait plus en mesure d'amender, parfois dans une large mesure, les projets de loi qu'il dépose sans que le Conseil d'État soit consulté préalablement. À titre d'illustration, le Gouvernement avait déposé, à l'occasion de la première lecture du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXIe siècle, 26 amendements au Sénat et 19 à l'Assemblée.

Cette consultation pourrait aussi être autorisée, dans certaines conditions, pour les amendements des parlementaires, sans être rendue obligatoire. Ce dispositif n'est certes pas susceptible d'être mis en œuvre pour l'ensemble des amendements déposés, pour des raisons tenant d'une part à leur importance quantitative, et d'autre part à la liberté que conservent, bien évidemment, les députés auteurs de ces amendements de ne pas souhaiter recourir à cet avis. Il pourrait ainsi y être recouru pour un nombre limité d'amendements sur chaque texte. Ce droit serait ouvert à tous les groupes, de la majorité comme de l'opposition, le cas échéant par le biais d'un droit de tirage, dans des conditions là aussi définies par la loi organique.

La consultation du Conseil d'État sur les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire nécessiterait l'introduction d'une disposition nouvelle dans la Constitution, sans doute à l'article 44 relatif au droit d'amendement, ainsi que la modification de la loi organique – pour les premiers – et de la loi ordinaire – pour les seconds. Cette nouvelle procédure impliquerait aussi la modification des règlements de chaque assemblée.

M. Jean-Marc Sauvé, vice-Président du Conseil d'État, a indiqué être ouvert à ces évolutions au cours de son audition du 8 novembre 2017 par le groupe de travail portant sur le contrôle et l'évaluation.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Les dispositions de Constitution régissant le dépôt des propositions de loi (article 39) et le droit d'amendement (article 44) devraient être modifiées avant la révision de la loi organique, de la loi et du règlement de chaque assemblée.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution *(modifié)*

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

« Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

« Une proposition de loi ne peut être inscrite à l'ordre du jour qu'après avoir fait l'objet, avant son examen en commission, d'un avis du Conseil d'État, saisi par le président de l'assemblée concernée. La loi précise les conditions d'application du présent article. »

Article 44 de la Constitution *(modifié)*

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

« *Dans les conditions fixées par une loi organique, les amendements présentés par le Gouvernement et par les membres du Parlement peuvent être soumis pour avis au Conseil d'État avant leur dépôt.*

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

PROPOSITION N° 16

REPENSER LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES TEXTES BUDGÉTAIRES

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à rééquilibrer le débat sur le budget, aujourd'hui excessivement concentré sur la prévision et l'autorisation, en faveur du contrôle et de l'évaluation de son exécution.

Indépendamment de toute révision constitutionnelle, il serait envisageable, à droit constant, de modifier dès l'an prochain l'articulation de la discussion des projets de loi de finances (PLF) initiale, des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et des projets de loi de règlement, tout en effectuant quelques aménagements de la procédure budgétaire relevant essentiellement de la compétence de la Conférences des Présidents de chaque assemblée.

Il serait ainsi envisageable d'organiser une discussion commune des « volets recettes » du PLF et du PLFSS et d'y évoquer les mesures fiscales non rattachées (tels que les crédits d'impôt). Cela permettrait d'avoir une vision globale des grands équilibres budgétaires. Le « volet dépenses », c'est-à-dire la seconde partie du PLF, pourrait, quant à lui, être abordé de manière plus synthétique qu'aujourd'hui en conservant le principe de l'examen des missions en commission élargie – maintenant, ainsi, l'implication de toutes les commissions dans le débat budgétaire initial et permettant à chaque ministre de venir défendre son budget – mais en concentrant les débats sur les missions budgétaires en séance sur une seule semaine (et non sur trois, comme c'est le cas à l'heure actuelle).

En contrepartie, le débat sur la loi de règlement pourrait être revalorisé en prenant place, au printemps, dans une semaine ou une quinzaine du contrôle et de l'évaluation que pourrait conclure le débat d'orientation des finances publiques prévu par la LOLF, faisant ainsi un lien direct entre les exercices budgétaires successifs. Cette semaine ou quinzaine consacrée à un travail *ex post* accorderait une place significative à toutes les commissions permanentes.

Cette évolution pourrait recevoir une consécration constitutionnelle par la reconnaissance, dans notre norme suprême, de l'existence des lois de règlement – qui pourraient être rebaptisées lois de réalisation et d'approbation des comptes de l'État – et du rôle qu'elles doivent jouer en matière de contrôle de l'exécution budgétaire et d'évaluation des politiques publiques.

Plus précisément, il serait inséré un nouvel alinéa dans l'article 34 de la Constitution qui énumère les différentes catégories de loi. L'article 47-2 serait lui-même modifié pour prévoir expressément que les lois de réalisation sont adoptées avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exercice budgétaire auquel elles se rapportent et qu'une loi organique détermine les règles de présentation et de discussion les concernant ainsi que les conditions dans lesquelles leur examen contribue au contrôle, par le Parlement, de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Une refonte de la procédure budgétaire, au-delà de rendre plus lisible et rationnelle la discussion du projet de loi de finances, doit conduire à couper symboliquement l'année en deux : **« l'automne de l'autorisation »** et **« le printemps de l'évaluation »** et à faire de ce dernier un temps fort de la vie des députés ayant la même portée symbolique que l'acte de voter le budget qui est au cœur même de la fonction parlementaire, sa première raison d'être.

Ce rééquilibrage doit par ailleurs permettre la création d'un cercle vertueux entre l'évaluation et l'autorisation. En augmentant le temps et l'importance de l'évaluation, la question de l'efficacité de la dépense publique deviendra plus prégnante, ce qui conduira à donner un rôle significatif aux parlementaires en matière de maîtrise de la dépense et une connaissance plus fine de la construction budgétaire proposée par le Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une révision de la Constitution n'est pas nécessaire pour aménager la discussion des projets de loi de finances annuels. Un accord global négocié en Conférence des Présidents pourrait, dès l'an prochain, permettre de rationaliser les débats en organisant, par exemple, une discussion commune des « volets recettes » du PLF et du PLFSS. Il en irait de même dans le cas d'une revalorisation du débat sur la loi de règlement dans le cadre d'une semaine ou d'une quinzaine du contrôle et de l'évaluation, qui prendrait place, chaque année, au deuxième trimestre.

Une « impulsion » constitutionnelle en faveur du contrôle et de l'évaluation *ex post* est toutefois envisageable par la reconnaissance des lois d'exécution budgétaire, une nouvelle catégorie de lois qui reprendrait et enrichirait le principe des lois de règlement. Dans ce cas, il conviendrait de modifier les articles 34 et 47-2 de la Constitution et, en conséquence, la loi organique relative aux lois de finances.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 34 de la Constitution *(modifié)*

« La loi fixe les règles concernant :

« – les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;

« (…)

« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« *Dans les conditions prévues par une loi organique, les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État arrêtent le montant définitif des recettes et des dépenses des exercices budgétaires auxquels elles se rapportent et contribuent au contrôle de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques.*

« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« (...)

« Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »

Article 47-2 (*modifié*)

« *Le Parlement vote les lois d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exercice budgétaire auquel ils se rapportent.*

« *La loi organique détermine les conditions de présentation et de discussion des projets de loi d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État ainsi que les conditions dans lesquelles leur examen contribue au contrôle de l'exécution des lois des finances et à l'évaluation des politiques publiques par le Parlement.*

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

PROPOSITION N° 17

INSTAURER UN MÉCANISME DE CONTRÔLE OBLIGATOIRE DE L'APPLICATION D'UNE LOI, SIX MOIS APRÈS SON ENTRÉE EN VIGUEUR, PAR UN BINÔME MAJORITÉ-OPPOSITION

DESCRIPTION

Cette proposition consiste à inscrire dans la Constitution un mécanisme qui oblige le Parlement, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, à contrôler la mise en application de celle-ci, et notamment à veiller à ce que les dispositions réglementaires nécessaires à son application aient bien été adoptées par le Gouvernement. Cette proposition donne la possibilité au Parlement de suivre plus étroitement l'élaboration et la publication des mesures réglementaires d'application de la loi.

Plus précisément, la proposition permettra de donner une assise constitutionnelle au mécanisme prévu aujourd'hui à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée, lequel prévoit que, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, un binôme « majorité-opposition » présente à la commission compétente un rapport faisant état des mesures réglementaires d'application de cette loi.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Cette proposition vise à renforcer le contrôle par le Parlement de la mise en application des lois par le Gouvernement. Plus particulièrement, l'objectif est d'accentuer le contrôle du Parlement sur l'élaboration et la publication des mesures réglementaires d'application de la loi afin, notamment, que celles-ci soient adoptées dans un délai raisonnable.

En effet, le délai d'élaboration et de publication des mesures réglementaires d'application est fixé par circulaire à six mois et le Gouvernement reste donc maître du rythme de la mise en œuvre des lois, sans être lié par une quelconque limite de temps constitutionnelle. En conséquence, plusieurs mois, voire plusieurs années peuvent s'écouler avant que ne soient appliquées l'ensemble des dispositions d'une loi.

Par exemple, pour l'application de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, les premiers décrets d'application ont été publiés six mois après la promulgation tandis que les derniers l'ont été deux ans plus tard. La proposition de modification constitutionnelle viendra donc au soutien des mécanismes ayant pour objectif l'accélération de l'application des lois par le Gouvernement.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

La consécration constitutionnelle du dispositif de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée pourrait passer par l'insertion d'un nouvel article dans la Constitution du 4 octobre 1958.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 51-3 de la Constitution *(nouveau)* :

« *Le Parlement, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre prévoit la publication de textes de nature réglementaire, contrôle la mise en application de cette loi par le Gouvernement.*

« *Les conditions d'application du présent article sont déterminées par le Règlement de chaque assemblée.* »

PROPOSITION N° 18

INSTAURER UN DÉLAI MAXIMAL OBLIGATOIRE DE PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION DES LOIS

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer un délai dans lequel le Gouvernement doit procéder à l'élaboration et à la publication des mesures d'application de la loi. Ce délai pourrait être inscrit dans la Constitution.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif est d'inciter le Gouvernement à procéder à la publication des mesures d'application des dispositions législatives dans un délai de six mois inscrit dans la Constitution.

Il faut souligner que la situation a progressé ces dernières années, les gouvernements successifs et le secrétariat général du gouvernement ayant engagé des efforts importants pour réduire les délais d'adoption des textes d'application. Ces derniers demeurent toutefois trop longs, le Sénat les ayant estimés en moyenne à neuf mois.

L'instauration d'un délai constitutionnel viendrait au soutien des mécanismes ayant pour objectif l'accélération de l'application des lois par le Gouvernement.

Ce dispositif pourrait être utilement complété par la mise en place d'un mécanisme de sanction en cas de méconnaissance du délai constitutionnel *(voir la proposition n° 19)*.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Un nouvel alinéa à l'article 37 de la Constitution pourrait fixer un délai de six mois dans lequel le Gouvernement devrait adopter les mesures d'application d'une loi après son entrée en vigueur.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 37 de la Constitution *(modifié)*

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

« *Le Gouvernement procède à la publication des mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une disposition législative dans un délai de six mois suivant sa promulgation.* »

PROPOSITION N° 19

SANCTIONNER LE NON-RESPECT DU DÉLAI MAXIMAL OBLIGATOIRE DE PUBLICATION DES MESURES RÉGLEMENTAIRES D'APPLICATION

DESCRIPTION

Cette proposition vise à instaurer une sanction en cas de non-respect du délai imposant au Gouvernement de publier les mesures d'application. Ce délai, qui pourrait être de six mois, serait inscrit dans la Constitution (*voir proposition n° 18*).

La sanction du non-respect du délai pourrait revêtir plusieurs formes.

Ainsi pourrait-on envisager un mécanisme de caducité automatique des dispositions législatives renvoyant à des mesures réglementaires non publiées.

Cette solution n'étant sans doute pas pleinement satisfaisante – notamment du point de vue de la compétence du législateur –, on pourrait lui préférer une réforme à la fois plus radicale et plus positive : le transfert de compétence temporaire du pouvoir réglementaire au profit du Parlement. Ce dernier pourrait ainsi inscrire de droit, à son ordre du jour, l'examen d'une disposition devenue caduque, afin de la voter à nouveau en prévoyant lui-même les mesures d'application ou en autorisant le rapporteur du projet de loi ou, à défaut, un autre député, à les présenter et à les soumettre à l'approbation des commissions compétentes des assemblées. Il reviendrait à la loi organique de déterminer les conditions de mise en œuvre de ce nouveau mécanisme.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif recherché est le même que celui venant au soutien de l'instauration d'un délai dans lequel le Gouvernement peut adopter les mesures d'application d'une loi. L'introduction d'un délai sanctionné et inscrit dans la Constitution inciterait le Gouvernement à publier dans les meilleurs délais les mesures d'application d'une loi.

Il en irait de même d'une sanction se traduisant par un transfert de compétence au profit du Parlement, dès lors à même de prendre des mesures réglementaires d'application.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Parce qu'il réaménagerait l'économie générale de la séparation des pouvoirs telle que définie actuellement, le dispositif proposé nécessiterait une révision de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 37 de la Constitution *(modifié)*

« Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

« *Le Gouvernement procède à la publication des mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une disposition législative dans un délai de six mois suivant sa promulgation.* [voir la proposition n° 18]

« *À l'expiration de ce délai, si le Gouvernement n'a pas procédé à la publication prévue à l'alinéa précédent, le Parlement peut, de plein droit, prendre lui-même les mesures nécessaires à son application ou déléguer cette compétence aux commissions permanentes compétentes.*

« *Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.* »

PROPOSITION N° 20

CONTRÔLER, AU NIVEAU DE CHAQUE MINISTÈRE, L'ÉTAT DE L'APPLICATION DES LOIS ET LA CONFORMITÉ DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES À LA LOI PAR L'ORGANISATION D'UNE AUDITION ANNUELLE OBLIGATOIRE DE CHAQUE MINISTRE

DESCRIPTION

Si l'élaboration de la loi peut résulter d'une procédure longue, son application est parfois ralentie pendant plusieurs mois voire plusieurs années par l'absence de publication des mesures d'application réglementaires.

Afin de contrôler la bonne application de la loi, le Parlement doit pouvoir évaluer chaque année la publication des mesures réglementaires prévues dans les textes. Chaque ministère doit être capable de rendre compte de l'avancement de l'application des lois dont il a la charge ainsi que de l'évolution des indicateurs prévus lors de la phase d'examen en commission ou par la loi elle-même. Il en va de même pour la conformité des mesures réglementaires d'application par rapport à l'intention du législateur, dont les parlementaires doivent pouvoir s'assurer.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'audition annuelle remplit un objectif de meilleure information du Parlement. Les mesures réglementaires d'application des lois sont non seulement trop tardivement publiées, mais elles peuvent également répondre à une chronologie peu satisfaisante par rapport aux priorités établies par le législateur. Les parlementaires pourraient ainsi définir avec le ministre auditionné le calendrier de publication des décrets. Cela serait également l'occasion, pour le ministre, de faire part d'éventuelles difficultés qui nécessiteraient, le cas échéant, une nouvelle intervention du législateur.

Ce compte rendu régulier devant le Parlement inciterait en outre le Gouvernement à accélérer la mise en œuvre des dispositions réglementaires. À défaut, il se retrouverait en difficulté pour justifier, devant les deux chambres, l'absence d'avancement de la publication des décrets.

L'application de la loi pourrait enfin être contrôlée à l'aune des indicateurs préalablement définis qui pourraient être inscrits dans la loi elle-même (voir la proposition n° 21).

S'agissant de la conformité des mesures réglementaires à l'intention du législateur, le rapporteur et les « rapporteurs de groupe » auraient un rôle important à jouer dans ce contrôle a posteriori.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Le Règlement de l'Assemblée nationale permettant déjà, aujourd'hui, aux commissions d'entendre les membres du Gouvernement, celles-ci ont tout naturellement la possibilité d'interroger les ministres sur l'état d'avancement de l'application d'une loi ; une révision constitutionnelle n'est pas, en soi, nécessaire pour rendre systématique le recours à ce type d'audition.

Il suffirait dès lors que toutes les commissions développent ce suivi, notamment dans le cadre de l'article 145-7 du Règlement qui prévoit de confier le suivi de l'application de la loi à deux députés : la présentation de leur rapport à la commission pourrait ainsi donner lieu, chaque fois, à l'audition du ministre concerné.

La Constitution pourrait cependant, par un nouvel article, consacrer ce dispositif afin d'en souligner l'importance et de renforcer son effet sur le délai de publication des décrets d'application.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 45-2 de la Constitution *(nouveau)*

« Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat entendent chaque année, à l'occasion de l'examen du projet de loi d'exécution budgétaire et d'approbation des comptes de l'État, les ministres chargés de l'exécution des lois dont elles ont eu à connaître, afin qu'ils présentent l'état de l'application de ces lois ainsi que les textes d'application qui ont été publiés. »

PROPOSITION N° 21

PRÉVOIR, DÈS LEUR DISCUSSION, DES CRITÈRES FIGURANT DANS LES LOIS ELLES-MÊMES, AFIN DE PERMETTRE DE MESURER L'ÉTAT DE LEUR APPLICATION FUTURE SELON DES OBJECTIFS DÉFINIS EN AMONT

DESCRIPTION

L'évaluation de la loi relève du Parlement qui suit son application. Dans le cadre de missions ou du travail de commission, les députés produisent des rapports qui s'efforcent de mettre en valeur, *a posteriori*, les effets et les lacunes de la législation.

Le travail législatif préparatoire pourrait anticiper cette évaluation en conduisant à définir, dans la loi elle-même, des indicateurs de succès ou d'échec de ses dispositions. Pour les projets de loi, ces critères seraient présents dès dépôt du texte ; pour les propositions de loi, ils pourraient être introduits lors de la discussion du texte.

Dans les deux cas, les indicateurs pourraient être modifiés tout au long du processus législatif afin de tenir compte des débats et des amendements apportés au texte.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La définition, en commission, d'indicateurs d'évaluation d'une loi permettrait de faire le lien entre les phases amont et aval de la discussion législative.

L'inscription dans la loi de ces indicateurs – par opposition à leur présence uniquement dans les études d'impact ou les rapports –, présenterait un double intérêt.

D'une part, elle conduirait le Gouvernement, le Sénat et l'Assemblée à se fonder sur les mêmes indicateurs pour mesurer l'impact d'une loi et l'avancement de son application.

D'autre part, ces indicateurs seraient repris dans le temps pour mesurer, à plus long terme, les effets de la loi. Cette méthode permettrait d'éviter l'écueil des résultats altérés par l'usage d'indicateurs divergents dans le temps ou entre les différents acteurs.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

L'article 39 de la Constitution pourrait exiger la présence d'indicateurs d'évaluation dans les projets de lois et pourrait l'autoriser s'agissant des propositions de loi.

La loi organique devrait naturellement être modifiée, par la suite, pour préciser les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle disposition.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 39 de la Constitution *(modifié)*

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

« Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

« La loi organique précise également les indicateurs, obligatoires et facultatifs, contenus dans le dispositif des projets de loi et permettant l'évaluation et le contrôle de l'application des lois. Elle définit les conditions dans lesquelles ces indicateurs peuvent être modifiés ou des indicateurs nouveaux peuvent être introduits lors de la discussion des projets de loi. Elle fixe aussi les modalités d'introduction, dans les propositions de loi, lors de leur discussion, d'indicateurs permettant l'évaluation et le contrôle de l'application des lois.

« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

PROPOSITION N° 22

ACCROÎTRE LA CAPACITÉ D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET LE TEMPS RÉSERVÉ À L'OPPOSITION DANS L'ORDRE DU JOUR

DESCRIPTION

Cette proposition entend renforcer la maîtrise du Parlement dans la détermination de son ordre du jour. À cet effet, il convient **de supprimer la distinction entre semaines de contrôle et semaines des assemblées** : l'ordre du jour de deux semaines sur quatre serait donc déterminé, comme aujourd'hui, par le Gouvernement ; celui des deux autres semaines le serait par l'assemblée concernée, sans aucune obligation quant à la nature des points inscrits à l'ordre du jour.

L'Assemblée nationale et le Sénat doivent pouvoir mieux organiser et répartir, sur une durée de deux semaines, leur travail en séance publique, que ce soit pour examiner des textes législatifs ou contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques.

Par ailleurs, un renforcement du rôle du Parlement sur cette question centrale ne peut se faire sans une **revalorisation des initiatives des groupes d'opposition ou minoritaires**. Le « jour de séance » – soit trois séances – qui leur est actuellement réservé serait transformé en **une séance hebdomadaire**. Cette augmentation de la fréquence et du nombre des séances dont l'ordre du jour est décidé par un groupe d'opposition ou minoritaire serait d'autant plus forte (de l'ordre de 35 % de séances en plus) si était allongée la durée de la session ordinaire (*voir la proposition n° 23*).

De plus, il pourrait être envisagé que les règlements des assemblées permettent l'inscription à l'ordre du jour d'une **initiative commune à plusieurs groupes d'opposition.**

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Une réforme globale de la procédure législative ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les règles de partage de l'ordre du jour. Cette question est **intrinsèquement liée à la question du temps dont manque cruellement le Parlement**. Elle influence également fortement **l'organisation du travail parlementaire entre la séance publique, la commission et la circonscription**.

L'ambition de rénover la procédure législative et de réorganiser le travail parlementaire impose donc de faire évoluer les règles de partage de l'ordre du jour. **Un réaménagement de la « semaine parlementaire » doit être entrepris, afin d'ordonnancer le travail législatif comme celui de contrôle et d'évaluation sur une semaine complète, en mettant fin à la multiplication des séances de nuit**.

Comme l'a déjà relevé votre Rapporteur, dans un Parlement où le « non cumul » est désormais la règle et où l'effectif de chaque chambre devrait être sensiblement revu à la baisse, **le député du XXIe siècle doit pouvoir organiser sa semaine sans avoir à arbitrer entre des réunions simultanées ou être dans l'impossibilité d'anticiper le calendrier des débats**, y compris à l'intérieur même de la discussion d'un projet de loi.

Cette réflexion ne doit pas, par ailleurs, occulter **le bilan contrasté de la réforme de 2008** : d'une part, le partage de l'ordre du jour n'a pas permis au Parlement de récupérer une partie de la maîtrise de cet enjeu ; d'autre part, les semaines de contrôle n'ont pas conduit à une revalorisation du rôle du Parlement en la matière.

L'objectif est donc de donner **plus de marges de manœuvre au Parlement** dans la détermination de son ordre du jour tout en **renforçant les droits et les initiatives de l'opposition et des groupes minoritaires** sur cette question. En effet, le bilan des journées réservées à ces groupes étant plutôt décevant, celles-ci méritent d'être repensées. La réforme permettrait notamment de multiplier les occasions pour l'opposition de mettre à l'ordre du jour des sujets d'actualité.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Une modification de l'**article 48 de la Constitution** s'impose afin de mettre en œuvre cette proposition. Des mesures de coordination dans les règlements des assemblées devront suivre dans un second temps.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 48 de la Constitution *(modifié)*

« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. *Le règlement de chaque assemblée peut prévoir les modalités selon lesquelles plusieurs groupes peuvent obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une initiative partagée.*

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

~~*« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.*~~

« *Une séance par semaine est réservée* à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

PROPOSITION N° 23

ALLONGER LA DURÉE DES SESSIONS ET SUPPRIMER LA LIMITE DES 120 JOURS

DESCRIPTION

Cette proposition vise, en premier lieu, à **allonger la durée de la session ordinaire d'environ 1 mois, afin de permettre au Parlement de se réunir de plein droit pour délibérer en séance plénière de la mi-septembre à la mi-juillet**, et non plus seulement d'octobre à juin. Il s'agit de modifier le premier alinéa de l'article 28 de la Constitution qui prévoit que *« le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin »*. Ce régime de la session unique de 9 mois, mis en place lors de la réforme constitutionnelle de 1995, a remplacé le régime des deux sessions prévu par le constituant en 1958. En dehors des sessions ordinaires, les assemblées ne peuvent siéger que si le Président de la République a convoqué le Parlement pour une session extraordinaire dans les conditions mentionnées à l'article 29 de la Constitution.

La proposition vise, en second lieu, à **supprimer le verrou des 120 jours** posé au deuxième alinéa de l'article 28. Cette disposition, introduite lors de la révision de 1995, prévoit en effet que *« le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt »*.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'allongement de la session ordinaire doit assurer une plus grande flexibilité en vue de la réorganisation du temps parlementaire, préoccupation majeure du groupe de travail.

La session de neuf mois n'est plus en phase avec le rythme de la vie politique puisque, dans les faits, les sessions extraordinaires de juillet et septembre sont devenues quasi systématiques.

Il en va de même de la limite des 120 jours de séance, « verrou » qui a dû être levé lors des sessions de 2008-2009, 2012-2013 et 2014-2015 et ne repose plus sur une quelconque justification solide, *a fortiori* si la durée de la session ordinaire vient à être allongée.

Surtout, **ces deux réformes vont de pair avec l'instauration d'une nouvelle organisation des rythmes de travail et de la semaine parlementaire**.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Cette proposition requiert une modification de l'**article 28 de la Constitution**.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 28 de la Constitution *(modifié)*

« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable ~~*d'octobre*~~ *suivant le 15 septembre* et prend fin le dernier jour ouvrable ~~*de juin*~~ *précédant le 15 juillet*.

« ~~*Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt.*~~ Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

~~*« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.*~~

« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

PROPOSITION N° 24

RENDRE POSSIBLE LA CRÉATION DE NOUVELLES COMMISSIONS PERMANENTES EN SUPPRIMANT LE PLAFOND CONSTITUTIONNEL

DESCRIPTION

L'article 43 de la Constitution limite, depuis 1958, le nombre de commissions permanentes au sein de chaque assemblée. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté ce plafond de six commissions à huit.

Cette limitation est aujourd'hui contreproductive.

Elle entraîne une répartition peu satisfaisante de la charge de travail entre les commissions et cette difficulté est accentuée par le fait que les compétences des commissions permanentes ne recoupent pas nécessairement celles des ministères. Ainsi le champ de compétences de la seule commission des lois englobe ceux de plusieurs ministères régaliens, dont le ministère de l'intérieur et celui de la justice.

En outre, cette limitation obère l'évolution de la commission des affaires européennes vers le statut d'une commission permanente, qui pourrait, pourtant, constituer une réponse adaptée aux enjeux que soulève aujourd'hui l'intégration communautaire.

Il est donc proposé de supprimer toute limitation constitutionnelle du nombre de commissions permanentes afin de permettre à chaque assemblée, par son règlement, d'organiser et, éventuellement de modifier, la structure de ses commissions. Les exemples anglais et allemand plaident pour une telle souplesse : le Bundestag a institué, pour sa XVIII^{e} législature, vingt-trois commissions tandis que le parlement britannique calque l'organisation de ses commissions chargées du contrôle de l'action du Gouvernement sur la structure et le périmètre des ministères.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

La suppression de la limitation constitutionnelle du nombre de commissions permanentes permettrait d'accroître l'efficacité de celles-ci.

S'organisant librement, éventuellement en cohérence avec le découpage des ministères, les commissions seraient à même d'assurer une meilleure répartition de la charge de travail qui leur incombe. Ainsi, les commissions aujourd'hui absorbées par le seul travail législatif seraient en mesure de se consacrer davantage à la phase préparatoire des projets de loi et à leur mission de contrôle. Une meilleure programmation des activités de chaque commission en résulterait, leur laissant davantage de temps pour approfondir les sujets et éviter les phénomènes d'engorgement.

L'augmentation du nombre de commissions permanentes pourrait également offrir l'occasion de revoir la répartition des présidences des commissions entre les groupes, en envisageant la répartition des postes à responsabilité à la proportionnelle des effectifs des groupes.

Elle offrirait également la possibilité de créer une commission chargée des pétitions, qui existe dans de nombreux Parlements et permettrait de revaloriser leur prise en considération, qui est aujourd'hui confidentielle.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉE

Rendre possible la création de nouvelles commissions permanentes par chaque assemblée passe par une révision de l'article 43 de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Article 43 de la Constitution (*modifié*)

« Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est ~~*limité à huit dans chaque assemblée*~~ *librement fixé par chaque assemblée.* »

« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

RENFORCER LES DROITS DE L'OPPOSITION : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE

QU'EST-CE QUE L'OPPOSITION ?

Identifier l'opposition est un exercice difficile.

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par M. Édouard Balladur, relevait, en 2007, la difficulté « *qu'il y a à définir la notion même d'opposition, certaines formations politiques refusant par principe de choisir leur place dans le jeu politique bipolaire ou craignant de s'enfermer dans un statut trop contraignant* ».

Longtemps restée absente du corpus juridique français, l'opposition a été introduite, dans la Constitution, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et a ensuite été déclinée dans le Règlement de l'Assemblée en mai 2009.

Le système retenu à cette époque est toujours en vigueur aujourd'hui. À la différence du modèle de Westminster, qui reconnaît une « opposition officielle au Gouvernement de Sa Majesté » dont l'identification repose sur une approche essentiellement numérique, notre pays a fait le choix d'une procédure auto-déclarative : un groupe politique peut de lui-même se déclarer comme étant d'opposition. L'essentiel des droits spécifiques dont il jouit à ce titre lui sont attribués sur le fondement de sa situation au début de la législature, puis chaque année au début de la session ordinaire.

Le comité Balladur avait considéré que ce « *mécanisme [permettait] aux groupes parlementaires de modifier leur position quand ils le [voulaient], sans être prisonniers des votes qu'ils [pouvaient] émettre sur tel ou tel projet de loi, si important soit-il. Et il [autorisait] ceux des groupes que le [désiraient] à ne pas choisir sans en supporter de conséquences fâcheuses* ».

Ce système est-il satisfaisant ?

Les auditions menées par le groupe de travail ont montré que le modèle britannique est difficilement importable dans notre pays, aux traditions et pratiques politiques fort éloignées de celles en vigueur à Londres, Ottawa ou Canberra. Dans ces capitales, les *Speakers*, par exemple, jouissent d'une réelle autorité morale induite par leur neutralité absolue, qui les autorise à trancher les conflits susceptibles de surgir dans l'identification de l'« Opposition officielle ».

Si une évolution « à la britannique » du Parlement français est exclue, nous avons pour autant besoin d'approfondir notre système de reconnaissance et de valorisation de l'opposition – des oppositions. Les nombreux échanges entre les membres du groupe de travail sur cette question attestent d'une attente véritable en la matière. Comme certains ont déjà pu le relever, les mutations actuelles du paysage politique plaident assurément pour une sécurisation de l'espace politique des oppositions et des droits qui leur sont garantis.

Des pistes de réflexion peuvent d'ores et déjà être dégagées. Parmi celles-ci, il pourrait être envisagé d'enrichir le système auto-déclaratif actuel par une prise en compte des comportements effectifs des membres d'un groupe d'opposition. Une telle démarche s'inspirerait de celle retenue, par exemple, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui, dans le cadre de l'application du droit électoral, utilise un faisceau d'indices pour identifier l'opposition.

Un vote négatif sur l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement ou le rejet d'un projet de loi de finances constitueraient probablement des critères contribuant à déterminer l'appartenance effective d'une formation à l'opposition. Un système « mixte », combinant la simplicité du régime auto-déclaratif à la précision de l'approche analytique, pourrait répondre aux critiques du régime actuel, dans lequel l'existence de groupes d'opposition ou minoritaires nombreux – et la variété des configurations politiques envisageables – sont susceptibles de brouiller le clivage majorité-opposition.

PROPOSITIONS POUR DES OPPOSITIONS PARLEMENTAIRES RENFORCÉES

Les propositions formulées dans le présent rapport ont pour finalité directe ou indirecte de renforcer les droits de l'opposition, conformément à la mission qui avait été confiée au groupe de travail. Elles ne nécessitent pas obligatoirement une modification de la Constitution : la plupart relèvent de la loi organique ou du règlement de chaque assemblée ; d'autres supposent simplement une évolution des pratiques parlementaires.

Quand elles ne portent pas entièrement sur les droits de l'opposition, la plupart des propositions contribuent à les renforcer. C'est le cas de celles visant à permettre aux députés et aux sénateurs de tous les groupes d'être mieux préparés et associés en amont de l'examen parlementaire des projets de lois (*propositions n° 1, n° 2, n° 3 et n° 4*) : elles donneront aux groupes d'opposition comme aux groupes minoritaires la possibilité de participer à la phase préalable de préparation des textes. La plus-value pour l'opposition est indéniable dans la mesure où il est, en pratique, bien plus aisé pour la majorité d'obtenir des informations sur cette séquence « amont » de la procédure législative.

De même, au cours de l'examen parlementaire lui-même, les vertus de l'augmentation du temps laissé aux commissions pour examiner les textes de loi (*proposition n° 9*), de l'encadrement des amendements « hors délai » du Gouvernement (*proposition n° 10*), de l'assouplissement des règles de recevabilité financière des amendements (*proposition n° 11*) ou de la suppression des secondes délibérations (*proposition n° 13*) constitueraient des apports et des garanties incontestables pour les parlementaires de l'opposition.

En outre, la réorganisation du « temps législatif programmé » (telle qu'envisagée par la *proposition n° 12*) se fonderait sur une clé de répartition plus favorable pour l'opposition et s'enrichirait d'une procédure de contributions écrites offrant aux députés une nouvelle modalité d'expression publique.

Quant aux réformes visant à garantir une meilleure application des lois par le Gouvernement, elles permettront à l'opposition de jouer un rôle plus actif dans l'application des textes, au travers du développement du rôle des commissions permanentes dans cette séquence « aval » (*propositions n° 17, n° 18, n° 19, n° 20 et n° 21*).

Plus directement encore, la mise en œuvre de certaines recommandations du rapport contribuerait à développer et valoriser les droits de toutes les oppositions. Il s'agit des propositions visant à :

- « *engager le travail parlementaire en amont du dépôt des projets de texte* » (*proposition n° 3*). À la suite de la présentation des intentions législatives du Gouvernement en commission sur un sujet déterminé, une mission d'évaluation préalable serait créée, conduite par deux co-rapporteurs, l'un appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition et composée de représentants de tous les groupes politiques. Le mécanisme permettrait ainsi à un membre de l'opposition d'être étroitement associé à la phase préparatoire. Elle permettrait aussi à chacun des groupes d'opposition une montée en compétences des parlementaires amenés à tenir le rôle de « rapporteurs de groupe » ;
- « *instaurer un mécanisme de contrôle obligatoire de l'application d'une loi, six mois après son entrée en vigueur, par un binôme majorité-opposition* » (*proposition n° 17*). L'opposition jouerait ainsi un rôle décisif dans le contrôle de la bonne application des lois par le Gouvernement ;
- « *accroître la capacité d'initiative parlementaire et le temps réservé à l'opposition dans l'ordre du jour* » (*proposition n° 22*). La « journée de séance », qui est actuellement réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires selon un rythme mensuel, serait transformée en une séance hebdomadaire. Cette proposition permettrait donc d'augmenter la fréquence comme le nombre des séances dont l'ordre du jour est décidé par des groupes d'opposition ou minoritaires. Cette augmentation serait d'autant plus forte (de l'ordre de 35 % de séances en

plus) si était allongée la durée de la session ordinaire (comme l'appelle de ses vœux la *proposition n° 23*). La réforme permettrait également à l'opposition de multiplier les occasions de mettre à l'ordre du jour des sujets d'actualité ;

- « *rendre possible la création de nouvelles commissions permanentes en supprimant le plafond constitutionnel* » (*proposition n° 24*). L'augmentation du nombre de commissions permanentes permettrait de revoir la ventilation des présidences de commissions entre les groupes, en envisageant une répartition des postes à la proportionnelle.

Au total, l'ensemble de ces préconisations repose sur une conviction forte : le développement des capacités d'action de l'opposition – s'il ne doit pas aboutir à une paralysie du système parlementaire – constitue une exigence démocratique.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

O Personnalités politiques :

- M. Jean-Louis Debré
- M. Jean-Jacques Urvoas

O Milieu universitaire :

- M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'Université de Paris II Panthéon-Assas, directeur adjoint de l'Institut Michel Villey, Membre du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions
- M. Philippe Blachèr, professeur de droit public à l'Université Lyon III
- M. Bertrand-Léo Combrade, maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie Jules Verne, chercheur associé à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
- Mme Audrey de Montis, maître de conférences à l'Université de Rennes 1
- M. Alexis Fourmont, docteur en droit public de l'Université Panthéon-Assas
- M. Armel Le Divellec, professeur de droit constitutionnel et de droit public comparé à l'Université Paris II Panthéon-Assas, co-directeur et secrétaire de rédaction de la revue *Jus Politicum*
- M. Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences Po
- Mme Pauline Türk, professeure de droit public à l'Université Nice Côte d'Azur
- M. Gilles Toulemonde, maître de conférences à l'Université Lille II
- M. Basile Ridard, docteur de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, enseignant contractuel à l'Université de Picardie Jules Verne

O Acteurs étrangers :

Les membres du groupe de travail ont effectué deux déplacements à Londres et à Bruxelles, respectivement les 2 et 7 novembre 2017.

– Déplacement à la Chambre des Communes (Londres) :

- Dr Ruth Fox, Directrice de la Hansard Society (Centre de recherche sur le Parlement), et Dr Brigid Fowler, chercheuse
- M. Julian Smith, Deputy Chief Whip, et M. Roy Stone, Principal Private Secretary to the Government Chief Whip
- M. Robert Neill, président de la Commission des affaires judiciaires ; M. Stephen Crabb, vice-président de la Commission des affaires judiciaires ; Sir Edward Leigh, MP
- Mme Valerie Vaz, Shadow Leader of the House
- M. Charles Walker, chair of the Procedure Committee
- M. Nick Brown, Opposition Chief Whip
- M. François-Joseph Schichan, conseiller politique, ambassade de France, et Mme Françoise Bondarenko, Protocole, ambassade de France

– Déplacement au Parlement européen (Bruxelles) :

- M. Klaus Welle, Secrétaire général du Parlement européen
- M. Charles Goerens, ancien ministre, député européen, membre du groupe de l'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe, membre du groupe de travail sur la révision générale de 2016 du Règlement du Parlement européen
- Mme Sylvie Guillaume, vice-présidente du Parlement européen, membre du groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates
- Mme Élisabeth Morin-Chartier, questeure du Parlement européen, membre du groupe du Parti populaire européen
- M. Pascal Durand, vice-président du groupe des Verts/Alliance libre européenne au Parlement européen
- M. Jean Arthuis, ancien ministre, président de la commission du Budget du Parlement européen, membre du groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

I. Présentation générale des contributions

45 contributions citoyennes ont été déposées sur la page du groupe de travail sur le site internet de l'Assemblée nationale ». Plusieurs contributions ayant parfois été rédigées par le même auteur, au total, 37 contributeurs ont fait part de leurs idées de réforme. Il y avait parmi eux 7 députés. Il faut ajouter à ces contributions celles déposées sur la page d'un autre groupe de travail mais dont l'objet avait un lien avec le groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition. 41 contributions, déposées par 33 auteurs – dont 1 députée – sont dans ce cas. Au total, de manière directe ou indirecte, le groupe de travail a dont été saisi de 86 contributions, envoyées par 70 auteurs avec, parmi eux, 8 députés.

Sur le fond, les contributions sont de qualité inégale même si une vingtaine d'entre elles se distinguent et ouvrent des pistes de réflexions intéressantes pour le groupe de travail.

Dans l'ensemble, les contributions abordent souvent des thèmes qui ne sont pas en lien direct avec l'organisation du travail parlementaire et la procédure législative mais qui n'en demeurent pas moins très intéressants, tels que le mode de scrutin pour l'élection des députés ou les missions d'évaluation et contrôle du Parlement.

Les contributions insistent particulièrement sur la nécessité de réorganiser le travail parlementaire. Ainsi, elles critiquent à plusieurs reprises la concomitance des séances publiques et des travaux en commissions. Elles soulignent aussi l'importance de réorganiser la vie parlementaire afin de permettre une meilleure répartition du travail législatif et du travail en circonscription.

Par ailleurs, les contributions qui souhaitent que la procédure législative soit allégée sont nombreuses. Elles insistent sur les lourdeurs et les répétitions affectant le processus législatif. Plusieurs contributions considèrent que le nombre de lectures doit être réduit. Si elles insistent sur l'importance du travail parlementaire en commissions et la nécessité de renforcer le rôle de celles-ci, elles présentent une image assez négative du travail en séance publique, qu'elles décrivent comme trop lent et lourd.

Enfin, les contributions illustrent très souvent le problème de perception dont souffre l'Assemblée nationale. Le comportement des députés, en séance et lors des questions au gouvernement, est ainsi fréquemment critiqué par les contributions, qui demandent l'application d'une discipline plus rigoureuse.

II. Analyse synthétique des contributions

Les principales propositions de réforme développées dans les contributions sont les suivantes :

1. *Organisation de l'Assemblée nationale*

- Renforcer le rôle des commissions
  - Renforcer le rôle des commissions permanentes, valoriser le travail parlementaire réalisé en leur sein, en assurant une publicité plus pédagogique ;
  - Rendre publics les débats des commissions mixtes paritaires et, de manière générale, rendre leur travail plus transparent ;
  - Augmenter le nombre de commissions permanentes en supprimant la limite constitutionnelle de leur nombre et en laissant le Règlement de l'Assemblée nationale en déterminer le nombre ;
  - Instaurer une procédure de vote de la loi en commission pour certains textes techniques (sans ratification formelle) tout en y attachant des limites matérielles (elle ne doit pas porter sur des textes concernant les droits fondamentaux) et procédurales (comme la possibilité d'abandonner cette procédure et de reprendre

une procédure classique à l'initiative d'un groupe parlementaire ou de la Conférence des présidents).

- Mieux organiser les travaux parlementaires
  - Empêcher la concomitance des séances publiques et des travaux en commissions ;
  - Réorganiser la vie parlementaire en alternant, une semaine sur deux, le travail législatif à Paris et la présence en circonscription.
- Généraliser le système de co-rapporteurs
- Réduire le nombre des députés

2. Procédure législative

- Assouplir les conditions de recevabilité des amendements et des propositions de lois
  - Supprimer l'article 40 de la Constitution.
- Alléger la séance publique
  - Exiger que les explications de votes des groupes parlementaires soient faites par écrit et non plus par oral : elles seraient consultables sur le site de l'Assemblée ou bien synthétisées par le Président de l'Assemblée nationale ;
  - Supprimer la discussion générale sur les projets de loi et propositions de loi ;
  - Supprimer les questions au Gouvernement ou les réformer : les rendre moins fréquentes, privilégier les débats à la lecture de questions ou de réponses, réduire le nombre d'orateurs ;
  - Limiter les répétitions entre le travail des commissions et le travail en séance ;
  - Instaurer un débat d'orientation préalable.

3. Droits et devoirs des députés

- Renforcer les règles de discipline
- Limiter l'initiative individuelle
  - Interdire à plusieurs députés d'un même groupe de présenter des amendements identiques ;
  - Donner l'initiative parlementaire de la loi à un groupe de députés (limiter l'initiative parlementaire individuelle) ;
  - Rendre obligatoire ou développer les études d'impact pour les propositions de loi ;
  - Supprimer le droit d'amendement en séance.
- Renforcer les droits des députés non-inscrits
- Mieux encadrer le vote
  - Permettre à chaque citoyen de prendre connaissance de tous les votes de son député : les votes doivent être consultables sur le site de l'Assemblée nationale ;
  - Interdire strictement les délégations de vote.

4. Développer l'information scientifique de l'Assemblée nationale

- Moderniser le conseil scientifique du Parlement, notamment, en réformant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

III. Contributions parlementaires

8 députés non membres du groupe de travail ont déposé une contribution écrite.

Député	Résumé de la contribution
Géraldine Bannier	– Exiger que les explications de votes des groupes parlementaires soient faites par écrit et non plus par oral ; – Interdire à plusieurs députés d'un même groupe de présenter des amendements identiques ; – Mettre en place un contrôle accentué de la présence en hémicycle (grâce à un pointage numérique) ; – Mettre en place un minutage plus strict des prises de parole ; – Supprimer les questions au gouvernement ; – Mettre en place des règles de disciplines plus sévères.
Brigitte Bourguignon	– Maintenir les délais séparant le dépôt du texte de son examen, délais qui sont d'autant plus importants si la navette parlementaire devait être raccourcie ou pour intégrer une participation citoyenne à l'élaboration de la loi ; – Parachever la réforme de l'examen en commission : adoption par la commission d'un texte, y compris sur les textes financiers et constitutionnels, obligation du Gouvernement de soumettre le texte de la commission mixte paritaire aux assemblés. – Instaurer une distinction plus marquée entre la vocation de l'examen en commission et celle de la séance publique : il n'y a pas lieu de permettre l'examen en séance de répéter les débats en commission ; – Mettre en œuvre de manière systématique un temps législatif programmé ; – Mettre en place des restrictions strictes au droit d'amendement en séance permettant d'écarter le dépôt des amendements selon des critères à définir ; – Modifier l'article 39 de la Constitution afin d'imposer une transmission simultanée de l'avant-projet au Conseil d'État et à l'Assemblée nationale ; – Harmoniser la durée d'examen du PLF et du PLFSS afin de moduler l'examen des deux textes et de rapprocher l'examen de leur partie relative aux recettes – Supprimer l'article 40 de la Constitution : les règles de recevabilité financière constituent une entrave incompréhensible et inefficace à l'initiative parlementaire, elles sont aussi inutiles puisque l'article 40 n'a pas suffi à garantir l'équilibre des comptes publics ;

Christophe Euzet	– **Alléger substantiellement la procédure législative** (dépôt systématiquement devant le Sénat, lecture unique, …) ; – **Aligner le régime des propositions de loi sur le régime des projets de lois** : « *les études d'impact préalables sont réalisées à leur égard après avis du Conseil d'État et de la consultation préalable des organismes prévus à cet effet (CESE notamment)* » ; – **Réformer les questions au gouvernement** : « *la pratique des questions orales au gouvernement deux fois par semaine est supprimée. Deux fois par mois a lieu une séance de débat avec le gouvernement (sans vote ni interpellation). Elle dure deux heures trente. Il y est interdit de lire ses interventions* ».
Christine Hennion	– **Renforcer le rôle des commissions** : « *certains textes pourraient n'être vus qu'en commission à condition d'ouvrir les débats et les droits de vote aux députés ne faisant pas partie de la commission saisie et qui souhaiteraient y participer* » ; – **Conserver le droit d'amendement individuel** : « *Contrairement à ce qui est dit dans une des contributions, le droit d'amendement individuel doit être conservé ainsi que la possibilité de proposition de loi* » ; – **Limiter les répétitions au sein de la procédure législative.**
Emmanuelle Ménard	**Renforcer les droits des députés non-inscrits :** – Les députés n'appartenant à aucun groupe doivent pouvoir élire un représentant qui sera présent lors de la **Conférence des présidents**. « *Ce représentant est élu par l'ensemble des députés non-inscrits. En cas de partage égal des voix lors d'un scrutin, un tirage au sort est effectué parmi l'ensemble des députés non-inscrits* » ; – Lors des **questions au gouvernement**, « *dès lors que la totalité des non-inscrits dépasse les 15 députés, deux temps de parole leur sont accordés* » ; – « *Le temps de parole des non-inscrits est multiplié par deux **en séance**, hors discussion sous article ou amendement. Il s'organise de la façon suivante : deux temps de parole sont mis à la disposition des députés non-inscrits ; un seul député non-inscrit ne peut cumuler ces deux temps parole* ».
Hervé Pellois	– **Réorganiser le travail parlementaire** en alternant une semaine sur deux le travail législatif à Paris et la présence en circonscription ; – **Généraliser le système de co-rapporteur**.

Annie Vidal	– **Faire disparaître certaines redondances de la procédure législative** (notamment les répétitions entre les travaux en commission et les travaux en séance).
Cédric Villani	– **Moderniser le conseil scientifique du Parlement, notamment, en réformant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** : « *En tout état de cause, nous avons un défi à relever : adapter l'Office au contexte et aux enjeux du XXIe siècle, lui insuffler de nouvelles pratiques et lui trouver un nouveau statut. Cela impliquera une évolution de son règlement, une révision de la loi, l'inscription dans une réforme constitutionnelle, et, last but not least, un changement de son nom, peu propice à la communication ; l'Office pourrait ainsi, comme au Parlement britannique, devenir la Commission pour la Science et la technologie* ».

IV. Éléments statistiques

Contributions sur la page du groupe de travail « Organisation parlementaire, procédure législative et droits de l'opposition »	Nombre de contributions	45
	Nombre d'auteurs	37
	Contributions de députés	7
Contributions sur la page internet d'autres groupes de travail	Nombre de contributions	41
	Nombre d'auteurs	33
	Contribution de députés	1
Nombre total de contributions reçues relatives à l'organisation parlementaire et à la procédure législative	86 *Dont 8 contributions de députés*	

Thèmes abordés	*Nombre de contributions qui abordent le thème*	*Pourcentage de contributions qui abordent le thème*
La **réorganisation du travail parlementaire** (permettre une meilleure répartition entre travail législatif et travail en circonscription, empêcher la concomitance des séances publiques et des travaux en commissions,...)	8	10 %
Le **comportement des députés** en séance, surtout lors des questions au gouvernement		
L'importance du **travail en commission**	7	8 %
Le **raccourcissement de la procédure** législative (lecture unique, navette simplifiée, répétitions à éviter...)	6	7 %
La **qualité rédactionnelle de la loi**		
La **publicité des votes des députés**		
L'absentéisme des députés		
Limiter le droit d'amender des députés		
La suppression ou la réforme des questions au gouvernement	5	6 %
Réduction du nombre de députés	4	5 %
Suppression de la discussion générale	3	4 %
Améliorer la publicité des travaux des commissions mixtes paritaires	2	2 %
Renforcer les droits des députés non-inscrits		

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Monsieur Damien ABAD

« *Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur* » – Guy Carcassonne.

Créée en 1958, la Ve République aura bientôt soixante ans. Parmi les quatorze régimes qu'a connus la France depuis 1789, elle est le deuxième en longévité, après la IIIe République.

Notre démocratie traverse une crise de légitimité, avec une perte de confiance relative aux décideurs publics et un défaut de représentativité des instances dirigeantes. Même si ces phénomènes ne sont ni récents, ni spécifiques à notre pays, ils sont en revanche durables, croissants et préoccupants.

Cette défiance grandissante envers les responsables politiques se traduit par la montée de l'abstentionnisme. Depuis les années 1980, la participation électorale ne cesse de décliner. On observe ainsi une progression quasi-continue de l'abstention à toutes les élections (locales, nationales et européennes), à l'exception des élections présidentielles. Est également apparu un phénomène nouveau en progression constante en France et en Europe : le vote protestataire et non plus le vote d'adhésion. Expression d'un refus ou d'un rejet, il n'est ni uniforme, ni lié à une élection particulière.

En outre, cette crise de la démocratie représentative s'exprime également par la recrudescence de tous les extrémismes, qu'ils soient politiques ou religieux, poussant la société à un repli sur soi, au nationalisme, à la peur de l'autre, à l'appréhension de demain.

Pourtant la démocratie représentative est le rempart contre les modèles autoritaires. Il apparaît aujourd'hui comme une évidence, même si pendant longtemps ce type de système a été critiqué. Pour Benjamin Constant, « *le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même* ».

Le vrai problème est bien évidemment la défiance des citoyens vis-à-vis des décideurs publics, et ce sentiment est amplifié par les affaires de corruption, détournement de fonds publics ou de cupidité mais également par l'impression d'impuissance des gouvernants à résoudre les crises, ainsi que l'existence de strates décisionnelles trop nombreuses et complexes.

S'y ajoutent les nouvelles perspectives offertes par les nouvelles technologies, dont internet, qui semblent être une fenêtre sur l'entente et l'écoute du citoyen par les décideurs publics.

La fracture entre le peuple et ses représentants est consommée. Force est de constater que les institutions de la Ve République doivent encore être rénovées.

C'est pourquoi différents groupes de travail ont été instaurés à l'Assemblée nationale afin d'entamer une réflexion en profondeur sur nos institutions et de proposer des changements concrets pour un parlementarisme du XXIe siècle.

Cette contribution s'attache à répondre à la question de savoir en quoi les règles constitutionnelles qui régissent l'organisation du Parlement et le fonctionnement de la procédure législative peuvent être améliorées. D'autres propositions pourront être fait au niveau du Règlement de l'Assemblée par la suite.

Je pense sincèrement que les institutions doivent s'appuyer sur trois grands principes : « *Légitimité, Transparence, Efficacité* » :

Titre Ier : Du renforcement de l'efficacité de la procédure législative

L'objectif est de mieux légiférer. Pour cela, il faut consolider les pouvoirs du parlement afin d'établir un parlementarisme véritablement moderne et efficace.

Sous la Ve République, la restauration de l'autorité et de la stabilité de l'exécutif s'est appuyée sur les pouvoirs confiés au président de la République et un encadrement du pouvoir parlementaire au profit du Gouvernement. Mais il paraît aujourd'hui nécessaire d'instaurer un nouvel équilibre entre le pouvoir exécutif et législatif et de renforcer le rôle nécessaire et légitime du Parlement.

La revalorisation du Parlement passe tout d'abord par l'affirmation que le Parlement contribue à la procédure législative. Le Parlement est parfois vu comme une simple chambre d'enregistrement où les décisions sont prises ailleurs (par le Gouvernement, le Président de la République, les partis politiques, *etc.*).

Cette idée peut être confortée par la formulation de l'article 24 de la Constitution. Il dispose que le Parlement « *vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* » . Le pouvoir législatif ne participerait pas à la procédure législative mais ne ferait qu'acter les décisions prises par le pouvoir exécutif.

Cet article a bien évidemment une valeur symbolique mais il clarifie surtout le rôle et les attributions de l'Assemblée nationale et du Sénat. Dans un régime parlementaire, la loi se doit toujours être l'œuvre conjointe du Gouvernement et du Parlement. C'est pourquoi il est proposé d'inscrire dans l'article 24 la contribution du Parlement dans la procédure législative, revalorisant ainsi sa force de propositions, le droit d'amendement, ou la qualité d'écriture et de contenu de la loi.

Proposition 1 : Affirmer que le Parlement participe à la loi et qu'il n'est pas une simple chambre d'enregistrement

– *Dispositif possible :* À l'alinéa 1 de l'article 24 de la Constitution, après les mots : « *Le Parlement* », insérer les mots : « *participe à l'élaboration de la loi et* ».

La revalorisation du Parlement passe aussi par une réorganisation du temps législatif. Le temps législatif ne doit pas être le temps médiatique. Une loi ne doit nécessairement répondre à un fait divers. Il en va de sa qualité. Ce principe permet également de lutter contre l'inflation législative, source d'insécurité juridique et de défiance des citoyens.

Le contexte est marqué à la fois par la prolifération de normes juridiques de plus en plus complexes et par la dégradation de la qualité de ces normes, comportant le risque d'une insécurité juridique. L'inflation législative est désormais un mal bien connu.

C'est pourquoi il est proposé d'allonger le temps de la session ordinaire initialement prévue à l'article 28 de la constitution, allant de septembre à juillet, tout en encadrant le temps des séances. Afin d'améliorer la fabrique de la loi, il ne faut plus autoriser les séances de nuits où la fatigue s'empare du peu de membres présents.

L'examen en séance est souvent long et fastidieux, sans que cela soit fructueux. En outre, les séances de nuit et les sessions extraordinaires sont onéreuses. Rien que celle de juillet 2017 a coûté 1,75 million d'euros.

Il est donc préférable d'avoir une session plus longue pour une meilleure organisation des travaux et effectuer un travail plus serein et rigoureux. Il est prévu de déroger à ce principe en cas d'urgence.

Proposition 2 : Allongement du temps de la session ordinaire initialement prévue à l'article 28 de la Constitution, allant de septembre à juillet, tout en encadrant le temps des séances

– *Dispositif possible :* Modifier comme suit l'article 28 de la Constitution :

I. Au premier alinéa, remplacer le mot : « *octobre* » par le mot : « *septembre* ».

II. Au premier alinéa, remplacer le mot : « *juin* » par le mot : « *juillet* ».

III. Au deuxième alinéa, supprimer la phrase : « *Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt.* »

IV. Compléter le quatrième alinéa comme suit : « *Les séances de nuit sont supprimées (interdites ?) sauf urgence décrétée par les conférences des Présidents.* »

Afin d'avoir un temps législatif apaisé, permettant une meilleure qualité de la loi, il paraît nécessaire d'instaurer un délai de temps d'examen plus long des projets et propositions de loi entre la commission et la séance.

Ce système permettrait une étude approfondie des changements effectués par la commission sur le nouveau texte.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la discussion des projets et propositions de loi ne porte plus devant la première Assemblée saisie sur le texte présenté par le Gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission saisie, ce qui renforce la qualité du travail législatif.

L'examen du texte en commission s'apparente donc à un véritable niveau de lecture. Mais trop peu de temps est laissé pour l'étude du nouveau texte entre la commission et la séance.

Il est donc préférable d'accorder un temps supplémentaire d'études pour prendre du recul sur les réformes à effectuer, plutôt que de les faire dans la précipitation, sauf urgence bien évidemment. Actuellement, le délai est trop court pour amender sereinement le texte, ce qui affecte encore une fois la qualité de la loi.

À noter également que la proposition de ne pas pouvoir déposer les mêmes amendements en séance et en commission ne va pas dans le sens d'une meilleure qualité de la loi. Les amendements sont une des prérogatives au Parlement.

Déposer des amendements en commission et en séance n'est pas de l'obstruction parlementaire.

C'est en réalité l'expression du droit de l'opposition pour également de tous les parlementaires. La discussion permet de connaître les arguments de chacun et donne la possibilité aux députés de défendre leur position.

Proposition 3 : Instauration d'un délai de temps d'examen plus long des projets et propositions de loi entre la commission et la séance afin de permettre une étude approfondie des changements effectués par la commission sur le nouveau texte.

– *Dispositif possible :* L'article 42 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« *Un délai de 8 jours ouvrés s'applique également entre l'examen en commission et en séance d'un texte.* »

Concernant la procédure législative, la consolidation des pouvoirs du Parlement passe par une réforme du droit d'amendement. Il est proposé de supprimer l'article 40 de la Constitution qui limite l'initiative parlementaire.

Dès 2008, MM. Didier Migaud et Jean Arthuis respectivement présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat affirmaient qu'on « *ne peut parler sans hypocrisie de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution* ». Ils recommandent même de le supprimer. L'article 40 n'a pas empêché la dégradation des finances publiques.

En outre, n'ayant pas accès aux jurisprudences des assemblées concernant cet article, les parlementaires ont parfois l'impression d'une censure injuste effectuée par les administrateurs, qui ne font pourtant qu'effectuer leur travail.

Enfin, le gage de l'article 40 paraît souvent factice, se fondant par exemple l'augmentation des droits du tabac.

Proposition 4 : supprimer l'article 40 de la Constitution qui limite l'initiative parlementaire

– *Dispositif possible :* Supprimer l'article 40 de la Constitution.

De plus, pour garantir une plus grande parité entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il paraît nécessaire de soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt pour ses amendements, qui serait le même que celui des parlementaires.

Dans la procédure parlementaire, le Gouvernement jouit de prérogatives qui parait déséquilibre les relations avec le Parlement et perturbe le bon déroulement du travail législatif.

Certes, cette exception est tempérée par la réouverture du délai de dépôt opposable aux députés. Mais en réalité, les amendements du Gouvernement ne peuvent pas être étudiés par les députés. De même, ils ne sont pas non plus étudiés par le Conseil d'État et ne donnent lieu à aucune étude d'impact.

Proposition 5 : soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt pour ses amendements, qui serait le même que celui des parlementaires

– *Dispositif possible :* Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, après le mot : « *déposés* », sont insérés les mots : « *avec cet avis, dans les conditions fixées par une loi organique,* ».

Dans une perspective d'amélioration de la lisibilité et de la qualité de la loi, il est proposé également de renforcer la portée et le contenu des études d'impact des projets de loi.

En théorie, sauf exceptions prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, tous les projets de loi sont accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le Gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences.

En pratique, les études d'impact sont souvent maigres, et ne donnent pas de réponses précises sur les sujets attendus.

Il est donc suggéré de donner la possibilité au Conseil Constitutionnel, s'il est saisi lors du dépôt, de statuer sur le contenu de l'étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel peut être saisi, dans les huit jours suivant leur dépôt, par le Président de l'assemblée saisie ou par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins de vérifier le respect de ces conditions. Il statue dans un délai de huit jours. Dans le cas où il constate que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues, le projet est réputé ne pas avoir été déposé.

Proposition 6 : renforcer la portée et le contenu des études d'impact des projets de loi en donnant la possibilité à 60 parlementaires de saisir le Conseil Constitutionnel pour que le Conseil statue sur le contenu de l'étude.

– *Dispositif possible :* À la fin du quatrième alinéa de l'article 39, est inséré l'alinéa suivant ainsi rédigé :

« *Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique qui précise les documents dont ils doivent être assortis et le contenu nécessaire de l'étude d'impact. Le Conseil constitutionnel peut être saisi, dans les huit jours suivant leur dépôt, par le Président de l'assemblée saisie ou par soixante députés ou soixante sénateurs aux fins de vérifier le respect de ces conditions. Il statue dans un délai de huit jours. Dans le cas où il constate que les règles fixées par la loi organique ont été méconnues, le projet est réputé ne pas avoir été déposé.* »

Titre II : De la transparence de l'organisation parlementaire

Loin d'être une forme de sanction, la transparence est au contraire un outil très puissant pour dissiper les suspicions et mettre en valeur l'activité des élus. Ce texte peut ainsi permettre de valoriser le travail des élus en levant un certain nombre de tabous, notamment sur les votes des parlementaires, les indemnités qu'ils perçoivent, ou la diversité des activités qu'ils sont amenés à exercer pour mener à bien leurs mandats.

La transmission aux parlementaires des avis du Conseil d'État relatifs aux projets de loi permettrait plus de clarté, de transparence et d'efficacité dans la procédure législative. En vertu de l'article 39

de la Constitution, le Conseil d'État est consulté sur tout projet de loi avant sa délibération en conseil des ministres. Cet avis, rendu au Gouvernement, est en principe secret, sauf si ce dernier en décide autrement. Le Parlement ne peut donc en avoir connaissance, alors que cet avis constitue pourtant une source primordiale d'information sur les questions juridiques, notamment constitutionnelles, susceptibles d'être soulevées par le projet de loi. Cette situation prive le travail législatif d'une importante garantie de qualité. Les avis du Conseil d'État sont très souvent très complets, et apportent une analyse juridique extrêmement pertinente.

Proposition 7 : transmission aux parlementaires des avis du Conseil d'État

– *Dispositif possible :* Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, après le mot : « *déposés* », sont insérés les mots : « *avec cet avis, dans les conditions fixées par une loi organique,* ».

Dans une perspective d'une plus grande transparence du travail parlementaire, il est également proposé de rendre publique toutes les auditions en commission et celles effectuées par les rapporteurs. Ceci renforce le lien de confiance entre le citoyen et le parlementaire, contribuant à un travail plus transparent. C'est également un outil de clarté relatif aux lobbies. Des dispositions ont été prises dans ce sens grâce aux retransmissions par internet des auditions à l'Assemblée nationale. Le Règlement de l'Assemblée nationale a d'ailleurs été modifié. Mais il paraît nécessaire d'inscrire dans le marbre cette procédure.

En outre, l'interprétation de ce principe est très différente entre les deux chambres car la règle qui découle de leurs Règlements et non de la norme suprême. Au Sénat, chaque réunion de commission donne lieu à un procès-verbal qui a un caractère confidentiel et à un compte rendu analytique publié dans le recueil des Comptes rendus des Commissions, distribué chaque semaine et diffusé sur Internet, de même que les rapports parlementaires depuis 1997. La confidentialité a longtemps été considérée comme un élément structurant de l'efficacité du travail des commissions, car les opinions des commissaires peuvent s'y exprimer plus librement, sans toutes les pesanteurs qu'imposent le débat public et la pression des groupes politiques.

Cette vision a un peu évolué, sous la pression de l'opinion publique, sensible au moins autant à la transparence qu'à l'efficacité. C'est pourquoi il a été décidé que la commission pourrait organiser la publicité, par les moyens de son choix, de tout ou partie de ses travaux. L'instrument le plus couramment utilisé est le communiqué de presse dont la décision revient au président de la commission. Par ailleurs, certaines auditions sont ouvertes à la presse ou au public et peuvent être enregistrées pour une diffusion sur la chaîne de télévision parlementaire. L'examen des rapports, en revanche, se déroule généralement à huis clos, bien qu'il soit tout à fait possible de l'ouvrir au public (cette faculté a déjà été utilisée au Sénat).

C'est pourquoi il semble nécessaire d'instaurer une règle commune de publicité d'auditions aux deux chambres, afin de contribuer à une égalité de traitement entre les institutions et pour contribuer dans les deux cas à une plus grande transparence.

Enfin, il est souhaitable que les auditions effectuées par les rapporteurs lors des projets et propositions de loi soient retransmises fidèlement et rendues publiques, afin de donner plus de clarté au processus législatif et de permettre au citoyen d'y avoir accès. Depuis la révision du Règlement, les auditions du rapporteur sont systématiquement ouvertes à l'ensemble des commissaires.

Proposition 8 : rendre publique toutes les auditions en commission et celles effectuées par les rapporteurs.

– *Dispositif possible :* À la fin du second alinéa de l'article 33, est inséré l'alinéa suivant ainsi rédigé :

« *Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée, ainsi que les auditions auxquelles procèdent les rapporteurs pour les projets et propositions de loi, sont publiques sauf si celles-ci en décident autrement, en suivant des conditions fixées par leur règlement respectif.* »

Il est également proposé de supprimer la possibilité des anciens Présidents de la République d'être membres de droit du Conseil constitutionnel.

Selon l'article 58 de la Constitution, les anciens présidents de la République font, de droit, partie à vie du Conseil constitutionnel, alors qu'ils ne prêtent pas serment comme les membres nommés du Conseil et que donc, ils ne sont pas tenus de respecter toutes les obligations qui pèsent sur les membres du Conseil, notamment celle de ne pas intervenir publiquement dans les débats politiques.

De même, qu'ils fassent l'objet de condamnations pénales ne les expose à aucune mesure de suspension, voire de révocation de leurs fonctions.

En outre, la compétence et l'activité du Conseil constitutionnel se sont nettement accrues, spécialement en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois. Au fil du temps, et plus encore depuis l'introduction dans le droit de la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), l'institution s'est transformée en instance juridictionnelle.

Pour assurer une plus grande qualité de loi, et renforcer la transparence de la procédure législative, la légitimité de la composition de cette institution se doit d'être renforcée.

Proposition 9 : supprimer la possibilité des anciens Présidents de la République d'être membres de droit du Conseil constitutionnel

– *Dispositif possible :* Supprimer le 2e alinéa de l'article 56 de la Constitution.

Titre III : De la reconnaissance du droit de l'opposition

Comme l'indique Michel Winock, nous avons, en France, pour des raisons historiques, une difficulté importante à accorder un véritable statut à l'opposition, et la « *lenteur de la pacification démocratique, qui conditionne le vivre-ensemble entre majorité et opposition, est* […] *un des éléments d'explication de notre retard* ».

Des progrès sont ensuite possibles en ce qui concerne la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement. Certes, dans ce domaine, les améliorations sont notables, notamment depuis le mouvement initié en 2008. Par exemple, l'article 39-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose désormais qu'à la présidence de la Commission des finances peut seulement être élu un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition.

Cependant, la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement peut être renforcée. Le renouveau du parlementarisme passe dans la reconnaissance des droits de l'opposition.

Il est proposé d'instituer un contre-rapporteur. Au Parlement européen le « Shadow rapporteur » ou « rapporteur fictif » est le parlementaire qui n'est pas signataire du rapport ou du texte législatif mais qui suivra tout au long de la procédure l'élaboration du travail pour le compte d'un groupe politique d'opposition.

Le rapporteur d'opposition permet par son point de vue différent d'améliorer la qualité du travail législatif. Ce dispositif permet également d'amoindrir l'obstruction parlementaire.

Proposition 10 : instituer un contre-rapporteur

– *Dispositif possible :* La dernière phrase de l'article 51-1 de la Constitution est complétée comme suit : « , *notamment l'institution de contre-rapporteurs issus de l'opposition* »

Depuis la révision constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République de 2008, il existe un renforcement des droits de l'opposition concernant la maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée : un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Par ailleurs, la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 réformant le Règlement de l'Assemblée nationale a établi que chaque président de groupe d'opposition ou minoritaire obtiendrait de droit l'inscription à l'ordre du jour de la semaine réservée constitutionnellement au contrôle d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

D'autres pays ont des dispositifs différents. En effet, en Angleterre, en vertu du *standing order n° 14, 2 et 3*, l'opposition fixe l'ordre du jour de vingt *opposition days* en toute liberté, qu'elle utilise d'ailleurs exclusivement pour y inscrire des sujets relatifs au contrôle.

En Italie, lorsque le Président de la Chambre des députés établit le calendrier des travaux, il doit le faire en y insérant des propositions des groupes de l'opposition « *de manière à assurer à ces derniers un cinquième des sujets à traiter ou un cinquième du temps disponible* ».

Sans aller jusque-là, la maîtrise de l'ordre du jour est primordiale pour le fonctionnement de l'Assemblée. Elle permet, en autre, l'inscription de propositions de loi afin qu'elles soient discutées. Il paraît donc nécessaire d'aller plus loin.

Il est donc proposé de modifier l'alinéa 5 de l'article 48 de la Constitution, passant de un jour de séance à deux, réservés à un ordre du jour à l'initiative des groupes d'oppositions et groupes minoritaires.

Proposition 11 : instituer deux jours réservés à un ordre du jour à l'initiative des groupes d'oppositions et groupes minoritaires.

– *Dispositif possible :* Modifier le 5e alinéa de l'article 48 de la Constitution comme suit :

Remplacer les mots : « *Un jour de séance par mois est réservé* » par les mots : « *Deux jours de séance par mois est réservé* »

Enfin, il est proposé d'inscrire dans la Constitution un droit de réplique du parlementaire lors de la procédure de questions au Gouvernement. La séance de questions au Gouvernement est procédure de contrôle de l'action du Gouvernement par les Parlementaires incontournables aujourd'hui. C'est même un des moments démocratiques les plus suivis.

Pour être efficace, la mission de contrôle confiée au Parlement exige une information permanente, riche, diversifiée et proche de l'actualité. L'efficacité du contrôle est ainsi liée, dans une large mesure, à la qualité de l'information et aux conditions dans lesquelles les renseignements sont fournis au Parlement.

Élaborée par la Conférence des Présidents, la procédure des questions au Gouvernement a été mise en œuvre en 1974, en marge du Règlement, à raison, à l'origine, d'une séance d'une heure par semaine. Depuis l'instauration d'une session parlementaire unique en 1995, deux séances d'une heure leur sont consacrées, les mardi et mercredi après-midi, et ce même pendant la discussion budgétaire.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, il est inscrit à l'alinéa 8 que « *Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

Pour renforcer les droits de l'opposition, il est proposé d'instaurer un droit de réplique du parlementaire. Il arrive trop souvent que les ministres interrogés ne répondent pas à la question posée. Ce droit de réplique permettrait d'appuyer le contrôle, avec le besoin d'une réponse précise. À noter que c'est déjà le cas pour les questions orales sans débat. En outre, le Sénat a déjà prévu ce dispositif lors de la réforme de son Règlement en 2015, qui est facultatif selon la volonté du sénateur.

Proposition 12 : instaurer un droit de réplique du parlementaire dans la Constitution lors de la procédure de questions au Gouvernement

– *Dispositif possible :* À la fin du 7e alinéa de l'article 48 de la Constitution, insérer une phrase rédigée comme suit : « *Chaque parlementaire intervenant dispose, s'il le souhaite éventuellement, d'un temps de réplique* ».

Liste des propositions de M. Damien Abad :

Proposition 1 : Insérer à l'article 24 de la Constitution que le Parlement contribue à la loi (en plus de la voter ou de contrôler le Gouvernement)

Proposition 2 : Allongement du temps de la session ordinaire initialement allant de septembre à juillet, tout en encadrant le temps des séances

Proposition 3 : Instauration d'un délai de temps d'examen plus long des projets et propositions de loi entre la commission et la séance

Proposition 4 : Supprimer l'article 40 de la Constitution qui limite l'initiative parlementaire

Proposition 5 : Soumettre le Gouvernement à un délai de dépôt pour ses amendements, qui serait le même que celui des parlementaires

Proposition 6 : Renforcer la portée et le contenu des études d'impact des projets de loi

Proposition 7 : Transmission aux parlementaires des avis du Conseil d'État

Proposition 8 : Rendre publique toutes les auditions en commission et celles effectuées par les rapporteurs

Proposition 9 : Supprimer la possibilité des anciens Présidents de la République d'être membres de droit du Conseil constitutionnel

Proposition 10 : Instituer un contre-rapporteur

Proposition 11 : Instituer deux jours réservés à l'ordre du jour des chambres à l'initiative des groupes d'oppositions et groupes minoritaires

Proposition 12 : Instaurer un droit de réplique du parlementaire dans la Constitution lors de la procédure de questions au Gouvernement

POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022

LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Jean-François ELIAOU, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Jean-Noël BARROT

COMPOSÉ DE :

Président :	Jean-Noël BARROT : Modem
Rapporteur :	Jean-François ELIAOU : La République En Marche
Membres :	Sophie BEAUDOUIN-HUBIERE : La République En Marche Aurore BERGÉ : La République En Marche Paul CHRISTOPHE : UDI, Agir et Indépendants François CORNUT-GENTILLE : Les Républicains Jean-Paul DUFRÈGNE : Gauche Démocrate et Républicaine Régis JUANICO : Nouvelle Gauche François RUFFIN : La France Insoumise Arnaud VIALA : Les Républicains

SOMMAIRE

- MOT DU PRÉSIDENT **187**
- INTRODUCTION **188**
- PROPOSITIONS **191**
- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES **233**
- SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES **235**
- CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS **237**

MOT DU PRÉSIDENT

L'évaluation et le contrôle sont au cœur de la mission du Parlement, comme l'énonce avec force le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution. Cette fonction est noble, puisqu'elle vise à garantir la qualité des textes de loi en amont, et à en évaluer les effets en aval. De l'avis général, elle est cependant insuffisamment exercée et valorisée. La première raison à cette situation réside dans l'absence d'outils propres au Parlement pour l'accomplir. L'autre raison réside dans l'équilibre institutionnel de la Cinquième République qui préserve le pouvoir exécutif de l'instabilité gouvernementale des régimes précédents.

C'est la raison pour laquelle je me félicite de l'initiative prise par le président François de Rugy d'installer un groupe de travail dédié au contrôle et à l'évaluation qui puisse porter son attention aux nombreux moyens tant juridiques que matériels, notamment humains, permettant la réalisation des tâches en ces domaines essentiels de l'activité parlementaire.

Ce groupe mis en place pour la durée de la législature, avait pour première mission de proposer les évolutions nécessaires dans la perspective de la révision constitutionnelle qui devrait avoir lieu au cours du premier semestre 2018. Notre groupe de travail a ainsi mis en place durant deux mois des réunions hebdomadaires à un rythme soutenu en ayant d'emblée mis l'effort sur les inflexions ou compléments susceptibles d'être apportés à la Constitution.

Nous avons procédé à l'audition d'une trentaine de personnalités : juristes, économistes, politistes, historiens, mais aussi hauts fonctionnaires et naturellement les présidents des organes constitutionnels que sont le Conseil économique, social et environnemental, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Les séances de travail ont porté sur des sujets aussi variés que l'accès aux données et leur exploitation, les forces et faiblesses des moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement français par rapport aux exemples étrangers, ou encore la mise en perspective historique et politique du contrôle parlementaire. Nous y avons consacré dix réunions pour une durée totale de quinze heures et trente minutes, sans compter les réunions de travail et d'échanges de vues, dont l'une pour prendre connaissance des trente-trois contributions des internautes déposées sur le site dédié à l'objet du groupe de travail. Une analyse en est présentée dans le présent rapport. Enfin, faute de pouvoir les entendre tous, ont été consultés, sous la forme d'un questionnaire écrit, les députés exerçant ou ayant exercé, sous la législature précédente, des responsabilités particulières en matière de contrôle ou d'évaluation. Je remercie l'ensemble des contributeurs de s'être associés à cette action collective de réforme de notre Parlement.

Les propositions de révisions constitutionnelles présentées par le rapporteur Monsieur Jean-François Eliaou ont émergé du travail collégial de notre groupe. Elles visent à moderniser et revaloriser la mission d'évaluation du Parlement tout en garantissant l'équilibre institutionnel de la Cinquième République.

Ce travail est la première étape d'une réflexion en profondeur qui nous conduira notamment à étudier les exemples étrangers et articuler nos analyses avec celles du Sénat. La modernisation des outils d'évaluation et de contrôle entre les mains du Parlement est la condition d'une vitalité démocratique retrouvée.

Jean-Noël BARROT

INTRODUCTION

Le contrôle parlementaire est parfois difficilement dissociable de l'activité législative du fait de la double mission des députés et sénateurs, de législateurs et de contrôleurs de l'action du Gouvernement. C'est bien ce qui le différencie des nombreuses autres formes de contrôle de l'administration française que sont le contrôle hiérarchique, le contrôle de gestion, ministériel ou interministériel ou encore le contrôle juridictionnel.

Dans ses réflexions, le groupe de travail a ainsi croisé des thèmes pouvant relever du périmètre d'autres groupes, particulièrement celui consacré à la procédure législative, car le contrôle parlementaire et l'élaboration de la loi peuvent parfois s'interpénétrer.

Le contrôle parlementaire, parce qu'il émane des représentants élus par le peuple, revêt la forme la plus haute de la légitimité républicaine et son périmètre comme son étendue sont en théorie sans limites : il peut porter sur la légalité et la régularité de l'action administrative mais aussi sur l'efficacité de sa gestion ou sur son opportunité. L'ensemble de la chaîne hiérarchique du pouvoir exécutif peut avoir un jour à répondre de ses actes devant le Parlement.

Lorsque l'examen du Parlement porte sur l'ensemble d'une politique publique, on parle désormais, au moins depuis la révision constitutionnelle qui a élevé ce concept au rang constitutionnel, d'évaluation, notion qui fait appel à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance et qui requiert une approche méthodologique inspirée des sciences exactes, reposant sur un grand volume de données. L'évaluation s'attachera notamment à mesurer l'adéquation et l'économie des moyens consacrés à l'atteinte des objectifs, afin de statuer sur l'efficacité ou l'efficience de l'action publique.

Au cours de ses investigations, le groupe de travail s'est efforcé de dresser un bilan des différentes procédures utilisées dans le domaine du contrôle et de l'évaluation, il s'est aussi attaché à dresser la liste des expertises sur lesquelles il pouvait s'appuyer et à mieux valoriser ses conclusions.

Commençons par indiquer ce que ce rapport ne traite pas : la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution.

Il ne faut y voir nulle frilosité de la part d'un groupe de travail qui, au contraire, a abordé tous les sujets de niveau constitutionnel qui entraient dans son champ d'analyse – les ambitieuses propositions de modification de la Constitution contenues dans le présent rapport en témoignent. Il faut plutôt y voir, d'une part, le respect scrupuleux de la « feuille de route » adressée au groupe de travail et, d'autre part, un choix délibéré, celui du réalisme et de l'efficacité.

En effet, aux termes du mandat donné par le Président de l'Assemblée nationale, la liste des moyens juridiques du contrôle et de l'évaluation parlementaires à passer en revue – qui n'était certes pas présentée comme exhaustive – mentionnait à peu près tous les outils existants mais ne disait rien des articles 49 et 50. Dès lors, le groupe de travail n'a pas été spontanément enclin à réfléchir à une limitation supplémentaire de l'usage de l'engagement de responsabilité prévu au troisième alinéa de l'article 49, non plus qu'à inventer, à partir du deuxième alinéa du même article, une version française de la motion de défiance constructive.

Pareille omission n'était évidemment pas le fruit du hasard. On peut en effet estimer avec Pierre Avril que « *lorsque le Conseil constitutionnel considère que le contrôle parlementaire a pour objet de permettre à l'Assemblée nationale de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement telle qu'elle est organisée par l'article 49* [de la Constitution], *il le renvoie à un mirage, tout simplement parce que, dans la réalité, confiance et censure sont aujourd'hui passées de l'Assemblée nationale au corps électoral* [...]. *Dès lors que la responsabilité du Gouvernement s'exerce effectivement devant le peuple (et, subsidiairement, devant le Président de la République dans l'intervalle des élections), déclarer que le contrôle est destiné à permettre au*

Parlement de mettre en jeu une responsabilité qui lui échappe revient à lui assigner un fondement illusoire. » [1]

Le groupe de travail a fait sienne cette analyse, d'ailleurs corroborée par les autres spécialistes du droit constitutionnel qu'il a invités à venir s'exprimer au cours d'une table ronde, le 26 octobre dernier [2].

Ce choix pleinement assumé a permis de se concentrer sur les outils « authentiques » du contrôle parlementaire et de l'évaluation des politiques publiques, qui ne sont d'ailleurs pas dénués de contenu politique, bien au contraire : c'est précisément une fois que l'on a mis de côté, par souci de réalisme, l'aspect quelque peu paralysant de la censure au sens de l'article 49 de la Constitution, qu'il redevient possible de réfléchir, en recherchant l'efficacité, à l'amélioration concrète des moyens disponibles qui permettent au Parlement d'exercer l'entièreté des missions que lui assigne l'article 24.

Or, pour y parvenir, il est nécessaire de procéder à des modifications constitutionnelles car le Conseil constitutionnel, protecteur de l'équilibre initial des institutions, a toujours veillé à ce que l'attribution d'une compétence nouvelle en matière de contrôle à une instance interne au Parlement se limite à un simple rôle d'information et ne mette pas en cause la responsabilité du gouvernement, laquelle ne peut l'être que dans les formes prévues à l'article 49.

Dès lors, c'est en prenant le parti de dépasser, dans le texte constitutionnel lui-même, l'assimilation surannée du contrôle à la « question de confiance » et le cantonnement obsolète de l'évaluation à la simple information, que peuvent se dessiner les voies d'une réelle transformation du rôle des assemblées au service d'une action publique plus avisée.

Afin d'inscrire dans la loi fondamentale la place nouvelle du contrôle parlementaire, quinze modifications de la Constitution sont proposées, répondant à trois objectifs.

– Renforcer les capacités de contrôle et d'évaluation du Parlement

Pour mieux remplir sa mission, le Parlement doit disposer de davantage de capacités de contrôle et d'évaluation.

Il faut en premier lieu augmenter les pouvoirs des parlementaires. Ce renforcement passe par la suppression du plafond constitutionnel limitant le nombre des commissions permanentes (**proposition n° 1**) qui doit pourvoir être ajusté par chaque assemblée en fonction de ses besoins et des évolutions de la société. Toute instance parlementaire chargée d'une mission de contrôle ou d'évaluation doit disposer des pouvoirs de convocation, de communication et de contrôle sur pièces et sur place (**proposition n° 2**), actuellement réservés à un nombre restreint d'activités de contrôle. L'existence de poursuites judiciaires ne doit plus constituer une limite aux investigations des commissions d'enquête (**proposition n° 3**). Enfin, il convient d'accroître le contrôle des nominations en les soumettant à un avis conforme des commissions permanentes voté selon des règles de majorité plus exigeantes et en étendant le champ des emplois et fonctions concernés (**proposition n° 4**).

Le Parlement doit également bénéficier de moyens d'expertise nouveaux dont plusieurs nécessitent un fondement constitutionnel. Il faut en particulier créer de nouvelles possibilités pour le Parlement de recourir à deux instances constitutionnelles, le Conseil d'État et la Cour des comptes. Ainsi, toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour doit pouvoir faire l'objet d'un avis du Conseil d'État (**proposition n° 5**) et la mission d'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle du Gouvernement ne doit s'adresser qu'au Parlement (**proposition n° 6**). Il faut également

(1) *Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire », in* Jus Politicum *n° 3, « Autour de la notion de Constitution », 2009, p. 2.*

(2) *Mme Anne Levade a ainsi considéré que « nous avons développé une culture très conflictuelle du contrôle, d'ailleurs confirmée par la lecture qu'en fait le Conseil constitutionnel, qui estime que la fonction de contrôle se limite au pouvoir de renverser le Gouvernement. » tandis que M. Pascal Jan n'a pas hésité à souligner la « vision archaïque, passéiste et conservatrice du pouvoir de contrôle » du Conseil. Rappelant que ce dernier « intervient beaucoup dans les procédures internes au Parlement », M. Armel Le Divellec en a déduit que « c'est ainsi qu'il a pu bloquer certaines initiatives ».*

que le Parlement puisse, pour ses activités de contrôle et d'évaluation, mobiliser de manière ciblée les moyens de l'exécutif (**proposition n° 7**) et qu'une entité administrative puisse lui être rattachée (**proposition n° 8**).

– Mieux articuler les activités de contrôle et d'évaluation avec les travaux législatifs

La mission de contrôle et d'évaluation du Parlement doit être mieux articulée avec sa mission de participation à l'élaboration de la loi.

Cette meilleure articulation nécessite de donner au Parlement la possibilité de participer à l'élaboration des projets de loi et, en conséquence, elle suppose de renforcer l'obligation pour le Gouvernement d'informer le Parlement sur son programme législatif (**proposition n° 9**).

L'amélioration de la qualité des études d'impact est certainement le meilleur levier pour lier élaboration et évaluation de la loi. Il faut donc prévoir des études d'impact pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et pour tous les amendements substantiels. Il s'agit ici de doter le Parlement de moyens efficaces permettant de vérifier, avec des délais suffisants, la rigueur et l'exhaustivité de ces études d'impact (**proposition n° 10**).

Pour améliorer le contrôle de l'application de la loi, il est proposé de prévoir l'intervention du Parlement dans l'élaboration des textes réglementaires, de permettre à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil d'État en cas de manquement du pouvoir réglementaire et d'instaurer dans la loi des mécanismes d'évaluation et des clauses de revoyure (**proposition n° 11**).

Il faut enfin revoir le calendrier parlementaire en sanctuarisant les semaines de contrôle et en rééquilibrant le temps consacré à l'examen du projet de loi de règlement et celui réservé au projet de loi de finances de l'année (**proposition n° 12**).

– Valoriser les activités de contrôle et d'évaluation

Les activités de contrôle et d'évaluation doivent être davantage valorisées pour renforcer l'effectivité de suites qui leur sont données.

À cette fin, il faut donner au Parlement un pouvoir d'injonction en contraignant le Gouvernement à répondre à ses recommandations (**proposition n° 14**). Dans le même sens, le Parlement doit disposer d'un droit de suite, en donnant à ses instances de contrôle et d'évaluation, six mois après le dépôt de leur rapport, le droit d'entendre les ministres destinataires de leurs recommandations (proposition n° 15).

Enfin, il est proposé de prévoir un délai impératif de réponse de deux mois aux questions écrites posées par les parlementaires au Gouvernement (**proposition n° 13**).

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

SUPPRIMER LE PLAFOND CONSTITUTIONNEL ENCADRANT LE NOMBRE DE COMMISSIONS PERMANENTES

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Il est proposé de supprimer le plafond constitutionnel limitant à huit le nombre de commissions permanentes au sein de chaque assemblée afin de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat de s'organiser comme ils le souhaitent pour favoriser leur participation à l'élaboration de la loi et accroître la souplesse et la réactivité de leurs activités de contrôle.

Le constituant de 1958 avait institué ce plafond, alors fixé à six commissions permanentes dans chaque assemblée, afin de mettre un terme au foisonnement des commissions des assemblées de la IVe République qui s'efforçaient de reproduire l'organisation administrative des ministères à un niveau tellement fin qu'il avait été jugé attentatoire à la responsabilité de l'exécutif.

La Constitution de 1958 avait accompagné ce contingentement d'un principe général de renvoi des textes à des commissions spéciales créées spécifiquement mais la pratique s'est écartée de ce modèle de fonctionnement en consacrant le rôle législatif de droit commun des six commissions permanentes.

Les assemblées ont vécu avec cette règle de 1958 à 2008, même si la création progressive de quelques délégations, dont l'activité n'est pas législative mais exclusivement consacrée au contrôle, a permis de desserrer la contrainte au fil des années.

Actuellement, l'Assemblée nationale compte deux délégations (droits des femmes et outre-mer), le Sénat cinq (droits des femmes et outre-mer auxquelles s'ajoutent collectivités territoriales, entreprises et prospective) et les deux assemblées partagent deux délégations communes (renseignement et Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques).

Lors des travaux préparatoires à la révision constitutionnelle de 2008, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, dit « comité Balladur », s'est prononcé pour un plafonnement fixé à dix commissions permanentes. La loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a finalement porté ce chiffre de six à huit. Elle a aussi consacré l'existence au sein de chaque assemblée d'une commission chargée des affaires européennes, précédemment simple délégation, qui s'ajoute aux huit commissions permanentes autorisées.

L'Assemblée nationale a saturé ce plafond en dédoublant deux des six commissions précédentes, d'une part en séparant l'économie du développement durable et d'autre part en distinguant les affaires sociales des affaires culturelles et éducatives.

Le Sénat s'est contenté jusqu'à présent de sept commissions en séparant, comme l'Assemblée nationale, l'économie du développement durable.

Presque soixante ans après l'institution de ce plafond, il est temps de rétablir la liberté d'organisation du travail au sein de chacune des assemblées. La suppression de cette règle permettrait une plus grande souplesse de fonctionnement. Cette liberté retrouvée n'a pas vocation à déboucher sur une inflation massive du nombre de commissions permanentes : il ne s'agit pas d'adopter le modèle des parlements britannique ou allemand qui en comptent plusieurs dizaines. L'excessive spécialisation peut générer du cloisonnement et la légitimité doit reposer sur une certaine masse critique. Il s'agit plutôt de mieux s'adapter aux circonstances et à l'évolution des thématiques structurantes de la société, et de promouvoir les activités de contrôle en augmentant de manière mesurée le nombre d'interlocuteurs institutionnels.

Cette proposition impose une révision constitutionnelle puisqu'elle nécessite une modification de l'article 43 de la Constitution.

Son coût, sans être insignifiant, relève des charges de gestion (moyens propres des présidents de commission, salles de réunions) et ne paraît pas déterminant dans l'analyse de son opportunité.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur ——— Article 43	Proposition ——— Article 43
Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. […]	Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission permanente. […]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 2

ÉTENDRE LES POUVOIRS DE CONVOCATION, DE COMMUNICATION ET DE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Les commissions d'enquête bénéficient de pouvoirs importants afin de mener à bien leurs investigations en application du paragraphe II de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Il s'agit d'abord d'un droit de citation directe : les personnes dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile sont tenues de déférer à la convocation qui leur est délivrée, si besoin est par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission d'enquête. Elles sont entendues sous serment, à l'exception des mineurs de seize ans. Elles sont tenues de déposer sous réserve des dispositions relatives au secret professionnel prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Ces obligations sont assorties de sanctions pénales.

Des pouvoirs spécifiques sont ensuite attribués aux rapporteurs *es qualité* : ces derniers exercent leurs missions sur pièces et sur place et doivent obtenir tous les renseignements de nature à faciliter leur mission ; ils sont habilités à se faire communiquer tout document de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

En application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la commission des finances disposent des mêmes pouvoirs s'agissant du contrôle de l'exécution des lois de finances et de toute question relative aux finances publiques. En application de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, il en est de même, s'agissant du contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale, du président de la commission des affaires sociales et des rapporteurs des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

La loi du 14 juin 1996 a introduit dans l'ordonnance précitée un article 5 *ter* qui donne aux commissions permanentes la faculté de demander à leur assemblée de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête (pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, audition sous peine de sanction pénale, droit de communication) pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois. En novembre 2015, la commission des lois de l'Assemblée nationale a mis en œuvre cette faculté procédurale pour assurer le suivi de l'état d'urgence.

Le Conseil constitutionnel fait cependant preuve d'une grande réticence à voir ces pouvoirs étendus en dehors du champ des commissions d'enquête et du contrôle de l'exécution des lois financières. Il a en particulier, dans une décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, déclaré contraires à la Constitution les dispositions permettant au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de convoquer les responsables administratifs de la politique publique concernée.

Il est donc proposé d'introduire dans la Constitution une disposition généralisant l'attribution de ces pouvoirs (convocation, communication de documents et contrôle sur pièces et sur place) à l'intégralité des instances chargées au sein de chaque assemblée – notamment, s'agissant de l'Assemblée nationale, les missions d'information créées par la Conférence des présidents ou les missions d'information des commissions ou du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – d'exercer des missions de contrôle et d'évaluation. Une loi organique déterminerait les conditions d'application de cette disposition, afin notamment d'assurer le respect du secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure, du secret de l'instruction et du secret médical.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 51-2	Article 51-2
Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information. […]	**Dans des conditions déterminées par une loi organique, les instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer les missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24 disposent des pouvoirs de convocation de toute personne dont l'audition est jugée utile, de communication de tout document et de contrôle sur pièces et sur place.** Des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information. […]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 3

ÉLARGIR LES COMPÉTENCES DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

La création d'une commission d'enquête est un outil essentiel du contrôle parlementaire qui bénéficie d'un regain de faveur depuis l'institution, à l'Assemblée nationale, d'un véritable droit de tirage au profit des groupes d'opposition ou minoritaires à la suite de la modification du Règlement intervenue en 2014.

Il subsiste néanmoins une règle de recevabilité, prévue à l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui prohibe la création d'une commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Le respect de cette règle repose sur une saisine systématique du garde des Sceaux dès lors que la création d'une commission d'enquête est envisagée. Dans sa réponse, le ministre de la justice dresse la liste des procédures judiciaires en cours, susceptibles d'affecter le périmètre des investigations parlementaires.

Ceci n'empêche pas d'enquêter sur le fonctionnement de la justice appliqué à des affaires précises, mais cela n'est possible qu'après le rendu des jugements définitifs, comme l'a montré la commission d'enquête sur les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau.

En revanche, cette interdiction a par le passé limité les investigations des commissions d'enquête consacrées au Service d'action civique, aux sectes, au Crédit lyonnais ou au régime étudiant de la sécurité sociale. Dans le cas de la commission d'enquête sur la disparition de la compagnie aérienne Air lib, elle a même conduit à l'interruption prématurée des travaux par crainte que l'enquête préliminaire ouverte ne débouche sur une information judiciaire.

Il est proposé de mettre un terme à cette irrecevabilité qui entrave inutilement les travaux de contrôle parlementaire. Il ne s'agit pas de permettre au Parlement d'interférer dans une procédure judiciaire et encore moins de se substituer à l'autorité judiciaire, mais bien de l'autoriser, et à travers lui les citoyens, à s'informer sur des faits qui auraient suscité une grande émotion dans l'opinion publique.

Le Parlement allemand qui n'est pas limité par ce type d'interdiction, a ainsi consacré, alors même que des poursuites judiciaires étaient en cours, deux commissions d'enquête aux agissements d'un groupuscule néonazi qui s'était rendu coupable de plusieurs meurtres en toute impunité pendant dix ans.

On peut aussi noter que cette règle pourrait donner prise à une instrumentalisation puisqu'il suffirait du dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile suivie du déclenchement de poursuites par le Parquet pour empêcher la constitution d'une commission d'enquête.

Lors des travaux préparatoires à la révision constitutionnelle de 2008, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, dit « comité Balladur », s'est également prononcé pour la suppression de cette irrecevabilité.

De même, et sans que cela relève de la Constitution, il conviendra de tirer les conséquences dans la loi, de la décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, afin de permettre à une commission d'enquête qui ne serait pas parvenue à adopter son rapport, de publier les documents en sa possession.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 51-2	Article 51-2
Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information.	Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans des conditions prévues par la loi, des éléments d'information, **y compris sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires**.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 4

ACCROÎTRE LE CONTRÔLE DES NOMINATIONS

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'encadrement du pouvoir de nomination du Président de la République, ainsi d'ailleurs que celui de la présidence de chaque assemblée, est bien installé dans le paysage institutionnel : ce sont ainsi, au cours de la XIV[e] législature, 65 personnalités qui ont été entendues par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale en application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, 21 autres l'ayant été au titre de dispositions spécifiques.

Le principe est que la nomination envisagée ne peut avoir lieu lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission parlementaire appelée à se prononcer représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions (ou d'une seule commission lorsque la nomination est faite par la présidence de l'une des assemblées).

Sont concernés par cette procédure :

– 53 postes figurant dans le tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

– les membres du Conseil constitutionnel en vertu de l'article 56 de la Constitution ;

– les personnalités qualifiées siégeant au Conseil supérieur de la magistrature en application de son article 65 ;

– ainsi que le Défenseur des droits en application de son article 71-1.

Certaines dispositions législatives inspirées de cette procédure sont allées plus loin : ainsi, l'article 19 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique subordonne la nomination des membres de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) désignés par les présidents des deux assemblées à l'avis conforme de la commission des lois de l'assemblée concernée, émis à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Cet exemple des désignations à la HATVP trace une première voie de progrès en matière de contrôle parlementaire du pouvoir de nomination : il est donc proposé de substituer à la simple faculté d'empêcher reconnue à l'heure actuelle au Parlement un véritable pouvoir de confirmation des nominations envisagées par le Président de la République, avec dans tous les cas un avis conforme à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

S'agissant du champ des nominations concernées, le critère retenu à l'article 13 de la Constitution est « [l']*importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* ». La liste des 53 postes correspondants à l'heure actuelle comprend aussi bien la présidence d'autorités administratives ou publiques indépendantes (Autorité des marchés financiers, Commission de régulation de l'énergie, Commission nationale de l'informatique et des libertés, *etc.*) que la présidence ou la direction générale d'entreprises publiques (EDF, SNCF, La Poste, La Française des jeux, *etc.*), ou encore la direction générale d'établissements publics (Office national des forêts, CNRS, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, *etc.*) ou celle de la Caisse des dépôts et consignations.

Par cohérence avec la proposition donnant au Parlement la possibilité de faire appel à des services ou organismes dépendant de l'exécutif, il convient de soumettre à l'encadrement parlementaire prévu au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution la nomination des chefs ou des directeurs de ces services et organismes.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 13	Article 13
[...]	[...]
Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.	Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, **ou du fait de leur lien avec l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle et d'évaluation**, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination **que** lorsque l'addition des votes **positifs** dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 5

SOLLICITER DAVANTAGE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Le Conseil d'État n'a plus vocation à conseiller le seul Gouvernement depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a prévu que le président de chaque assemblée peut le saisir pour avis sur une proposition de loi avec l'accord de son auteur [1].

La pratique au sein de l'Assemblée nationale est de limiter cette saisine aux propositions de loi susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour, de laisser au Conseil d'État un délai raisonnable (il ne peut être inférieur à deux mois) pour rendre son avis et de ne le destiner qu'au Président et au député auteur de la proposition. Depuis 2015 l'avis est rendu public et figure dans le dossier législatif mis en ligne sur le site de l'Assemblée.

Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, le Conseil d'État a été saisi de 22 propositions de loi, dont 15 émanaient de l'Assemblée nationale. Entendu par le groupe de travail, le Vice-président de la Haute juridiction a précisé que le Conseil d'État s'abstenait de réécrire les propositions de loi comme il le faisait systématiquement pour les projets de loi, mais qu'il s'attachait à rédiger un avis contenant ses observations et ses propositions, afin de surmonter les difficultés, notamment juridiques, identifiées dans le texte.

Compte tenu du retour d'expérience très positif de cette mesure, il est proposé de supprimer son caractère facultatif et de prévoir que, pour être inscrite à l'ordre du jour, toute proposition de loi devra, avant son examen en commission, avoir été soumise à l'avis du Conseil d'État, même sans l'accord de son auteur.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

(1) En application de l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 39	Article 39
[...]	[...]
Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.	Une proposition de loi ne peut être inscrite à l'ordre du jour qu'après avoir fait l'objet, avant son examen en commission, d'un avis du Conseil d'État, saisi par le président de l'assemblée concernée. La loi précise les conditions d'application du présent article.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 6

RENFORCER L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

La coopération entre le Parlement et la Cour des comptes a beaucoup progressé depuis une quinzaine d'années et la révision constitutionnelle de 2008 a consacré cette tendance en diversifiant les modalités de l'assistance apportée au Parlement par la juridiction financière.

Le Parlement, comme l'ensemble des citoyens, est destinataire de nombreux travaux, ponctuels ou récurrents, menés par la Cour au titre de sa mission de contrôle de gestion, mais seules deux procédures permettent aux instances parlementaires d'être à l'initiative et de passer commande à la Cour d'enquêtes sur des sujets de leur choix.

Il s'agit d'abord de la possibilité reconnue aux commissions des finances puis aux commissions des affaires sociales de disposer d'un droit de tirage dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. En 2016, cette procédure a permis la réalisation de neuf enquêtes pour le compte des commissions des finances (quatre pour l'Assemblée nationale et cinq pour le Sénat) et de quatre enquêtes pour les commissions des affaires sociales (deux pour l'Assemblée nationale et deux pour le Sénat).

Il s'agit ensuite de la possibilité reconnue au président de chaque assemblée de demander des enquêtes au titre de l'évaluation des politiques publiques. En 2016, cette procédure a permis la réalisation de deux enquêtes commandées par le Président de l'Assemblée nationale pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Quelques difficultés résiduelles entravent cependant encore le dynamisme de la coopération. On doit ainsi relever la longueur des délais imposés par la Cour pour répondre aux commandes du Parlement, qui se révèlent inadaptés au temps de l'action politique (seize mois en moyenne pour ses contrôles de gestion), du fait de ses procédures internes, notamment la collégialité des décisions et le principe du contradictoire qui permet aux administrations mises en cause de faire valoir leurs arguments par écrit. Il semble toutefois possible de conserver ces principes tout en raccourcissant les délais en allégeant le formalisme de l'élaboration des rapports. De fait, la juridiction financière a montré, à plusieurs reprises, qu'elle était en mesure de répondre à des demandes des commissions des finances ou du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques dans des délais plus courts.

Il est nécessaire de renforcer cette coopération en améliorant la fluidité des échanges dans le strict respect de l'indépendance de la juridiction financière. Il n'est pas envisagé de placer la Cour sous la tutelle du Parlement, comme cela se pratique par exemple au Royaume-Uni dont le *National audit office* dépend étroitement de la chambre des Communes.

Compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, une modification de la Constitution s'impose. Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances, se fondant sur le principe d'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions, le Conseil avait censuré l'obligation faite à la Cour des comptes de communiquer le projet de son « programme de contrôles » aux présidents et aux rapporteurs généraux des finances,

ainsi que la possibilité offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet. Le Conseil n'avait de surcroît admis la constitutionnalité de certaines règles encadrant les délais des travaux de la Cour qu'en rappelant qu'elle assistait tant le Gouvernement que le Parlement et qu'en conséquence « *il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs* ».

L'article 47-2 de la Constitution établit aujourd'hui une équidistance de la Cour entre le Gouvernement et le Parlement qui semble théorique dans la mesure où le Gouvernement, qui dispose de ses propres services de contrôle de gestion, ne recourt pratiquement pas à l'assistance de la Cour des comptes comme en témoigne le très faible nombre de ses demandes d'enquête, la dernière remontant à 2013.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a évoqué cette asymétrie lors de son audition devant le groupe de travail dans les termes suivants : « *La Cour concilie sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement et son indépendance grâce à une concertation étroite avec les représentants du Parlement ou du Gouvernement, même si ce dernier fait beaucoup moins appel à la Cour* ».

Il est donc proposé de modifier l'article 47-2 pour prendre acte de cette situation de fait, en prévoyant qu'indépendamment de sa mission juridictionnelle, la mission d'assistance de la Cour au contrôle de l'exécution des lois financières et à l'évaluation des politiques publiques ne s'adresse qu'au Parlement.

Une loi organique prise sur le fondement de cette nouvelle règle d'assistance exclusive du Parlement permettrait de mieux assurer le traitement prioritaire des demandes parlementaires tout en laissant la Cour libre d'enquêter par ailleurs sur les sujets de son choix.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 47-2	Article 47-2
La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.	Indépendamment de sa mission juridictionnelle, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, de l'exécution des lois de finances, de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 7

OUVRIR LA POSSIBILITÉ DE MOBILISER LES MOYENS DE L'EXÉCUTIF

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Le Parlement français manque de moyens pour assumer pleinement ses missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, tant sur le plan des outils que sur celui des experts mis à sa disposition.

Les députés souhaitent notamment analyser contradictoirement les études d'impact accompagnant les projets de loi qui leur sont soumis, mieux mesurer les conséquences, en particulier financières, des amendements qu'ils proposent, exploiter les données détenues par les administrations afin d'évaluer les politiques publiques et prendre connaissance des travaux de contrôle de gestion portant sur les services administratifs.

L'atteinte de ces objectifs imposera une montée en charge des moyens propres au Parlement (voir *infra*), mais elle devrait aussi reposer, par souci d'économie, sur une forme de mobilisation des moyens détenus par l'exécutif, actuellement impossible du fait du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de la rédaction de l'article 20 de la Constitution qui précise que le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée.

En application de ce principe, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, a par exemple annulé une disposition donnant aux rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale la possibilité de bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement.

Il est donc proposé de préciser dans la Constitution que le Parlement peut, dans les conditions déterminées par une loi organique, bénéficier d'un droit de tirage limité sur des expertises relevant de l'administration. En pratique, il pourrait avoir recours aux contrôleurs de gestion des services d'inspection générale, aux statisticiens de l'INSEE, aux fiscalistes de la direction générale des finances publiques ou aux économistes de la direction générale du Trésor.

Il n'est pas question de placer tout ou partie de ces administrations sous la tutelle du Parlement, comme cela se pratique aux États-Unis, ni même de prévoir un mécanisme de double commande qui risquerait de les placer dans des situations de conflits de loyauté, mais de prévoir des mécanismes de sollicitation ponctuelle sur des travaux précis.

Ces commandes seraient filtrées par les présidents de chaque assemblée ou par les présidents de commission permanente, afin de ne pas surcharger l'administration d'une avalanche de demandes.

Ces sollicitations ciblées permettraient également d'accéder à l'intégralité des données, notamment fiscales, détenues par l'administration, ce qui n'est pas encore le cas actuellement, même si d'importants progrès ont été faits ces dernières années dans l'ouverture des données publiques aux chercheurs.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 24	Article 24
Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.	Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.
Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.	Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles le Parlement sollicite l'administration pour exercer ses missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.
[...]	Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.
	[...]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 8

AUGMENTER LES MOYENS PROPRES AU PARLEMENT

DESCRIPTIF ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Outre la sollicitation organisée des services placés sous la responsabilité de l'exécutif proposée (voir *supra)*, l'exercice par le Parlement de ses missions de contrôle et d'évaluation passe par la montée en charge de ses moyens propres.

De nombreux députés consultés par le groupe de travail ont attiré l'attention sur la nécessité de disposer de compétences plus diversifiées, comme des économistes, des statisticiens, des ingénieurs, ou encore des fiscalistes et des scientifiques au sein des assemblées. Il appartiendra au Parlement de choisir les modes d'organisation les plus efficaces pour disposer de ces expertises, en développant par exemple la mobilité externe des administrateurs dans les services d'évaluation ou de contrôle de l'Exécutif où ils pourront acquérir de nouvelles compétences, en constituant des entités nouvelles relevant de son autorité mais avec un degré d'autonomie suffisant pour répondre au soupçon de partialité, ou encore en passant contrat avec des organismes académiques ou privés.

Il est également proposé de modifier la Constitution afin de permettre le rattachement au Parlement d'entités administratives déjà existantes qui compléteraient fort utilement les compétences détenues au Parlement et dont la vocation d'animation du débat public rejoint celles des assemblées parlementaires.

Dans un souci d'équilibre des finances publiques, le rattachement de ces entités pourrait être assorti du transfert du budget y afférent. Cette option aura ainsi l'avantage d'être neutre budgétairement. Elle pourrait être activée si, pour des raisons financières, le Parlement n'était pas en mesure de développer lui-même ses propres ressources dévolues au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 24	Article 24
Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.	Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.
	Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles un service de l'administration peut être rattaché au Parlement pour l'exercice de ses missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.
Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.	Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.
[...]	[...]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Neutre pour les finances publiques dans leur globalité.

PROPOSITION N° 9

MIEUX INFORMER LE PARLEMENT DES PROJETS DE LOI EN PRÉPARATION ET PERMETTRE SON ASSOCIATION À LEUR ÉLABORATION

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Comme le soulignait l'ancien Président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin en 1995 : « *L'autonomie du Parlement est aujourd'hui un leurre. À l'inverse, la législation est un des moyens privilégiés d'action du Gouvernement. Il revient donc en réalité au Parlement de contrôler l'action législative du Gouvernement ; par l'amendement. Par l'acceptation ou le rejet, par le contrôle de l'action.* » [(1)] C'est dans cet esprit de contrôle de l'action législative du gouvernement qu'il convient de prévoir, dans la Constitution, d'une part, une information plus complète du Parlement sur le programme législatif du gouvernement, et d'autre part, le principe d'une association du Parlement à la préparation des projets de loi.

● Sur le premier point, la pratique actuelle codifiée dans les règlements des assemblées relève de la simple information, par le gouvernement, de la conférence des présidents quant aux semaines qu'il prévoit de réserver, à l'échelle de la session ordinaire, pour l'examen des textes et les débats dont il demandera l'inscription à l'ordre du jour. La liste précise des textes ou des débats n'est établie, à l'Assemblée nationale, qu'à un horizon de huit semaines, aux termes du troisième alinéa de l'article 48 du Règlement ; c'est une forme de recul par rapport à la période antérieure à la révision constitutionnelle de 2008, lorsque le gouvernement devait, après sa formation et en tout état de cause deux fois par an – début octobre et début mars –, informer la conférence des présidents des « *affaires* » dont il prévoyait de demander l'inscription à l'ordre du jour et de la période envisagée pour leur discussion. Et encore le Conseil constitutionnel avait-il pris soin de préciser dans sa décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995 sur les dispositions correspondantes du Règlement de l'Assemblée nationale que cette information – qui figure toujours à l'alinéa 4 de l'article 29 *bis* du Règlement du Sénat – « *n'ayant qu'un caractère indicatif, ne saurai*[t] *lier* » le gouvernement.

Une information plus complète et plus régulière sur le programme indicatif des textes dont le gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour est nécessaire. Une telle programmation, à un horizon de trois à six mois, permettrait au Parlement de moins subir l'urgence qui pèse trop systématiquement sur lui et de mieux planifier ses propres travaux, afin d'améliorer leur qualité et, *in fine*, celle de la loi.

● Sur le second point, qui concerne l'association du Parlement à la préparation des projets de loi, il ne s'agit pas de se placer dans l'optique d'une modification de la procédure législative elle-même ou du temps consacré à chacune des phases de cette procédure mais bien, toutes choses égales par ailleurs, d'éclairer la représentation nationale en amont du dépôt des projets de loi sur le

(1) *Conférence organisée lors du centenaire de la* Revue politique et parlementaire, *14 décembre 1995. Propos cité par Marc Abélès in* Un ethnologue à l'Assemblée, *2000, Odile Jacob, p. 166.*

bureau de l'une des deux assemblées, dans le but, là aussi, de renforcer la qualité de la production de la norme.

À chaque fois qu'une intervention parlementaire en amont du dépôt d'un projet de loi – donc au sein de la phase qui en théorie ressortit exclusivement au travail gouvernemental – s'est produite, par exemple sous la forme d'une mission d'information préparatoire [1] ou bien de la désignation auprès du membre du gouvernement chargé de préparer l'avant-projet de loi d'un parlementaire en mission par application de l'article L.O. 144 du code électoral [2], ou encore d'une expérience de « co-construction » d'un plan de réforme [3], l'expérience a recueilli des échos très positifs.

Si le principe d'une association du Parlement à l'élaboration des projets de loi doit être inscrit dans la Constitution, il ne paraît pas opportun d'en figer les modalités dans la Constitution elle-même. C'est à la loi organique que reviendrait le soin de les définir. Cette association pourrait être particulièrement indiquée lorsqu'un projet fait suite à des travaux de contrôle et d'évaluation parlementaires.

Enfin, il convient de prévoir une exception pour le tout premier gouvernement de chaque quinquennat, afin de tenir compte de l'organisation actuelle des pouvoirs publics dans le laps de temps d'environ six semaines qui s'écoule, sans que les assemblées ne siègent, entre l'élection présidentielle, immédiatement suivie de la formation d'un premier gouvernement, et le renouvellement de l'Assemblée nationale, suivi selon une pratique institutionnelle constante – antérieure même à la Ve République – de la formation d'un nouveau gouvernement après démission du premier.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

(1) Par exemple : la mission d'information de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale sur la problématique de l'assurance maladie ayant pour président et rapporteur M. Jean-Louis Debré (rapport n° 1617, XIIe législature) ayant précédé les travaux sur la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ; ou le rapport d'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile rédigé au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques par Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard (rapport n° 1879, XIVe législature) ayant précédé les travaux sur la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

(2) Par exemple la mission confiée à M. Christophe Sirugue sur la réforme des minima sociaux, dont une partie des préconisations a été reprise dans le PLFSS pour 2017, ou celles actuellement confiées à M. Cédric Villani pour proposer les fondements d'une stratégie nationale et européenne sur l'intelligence artificielle, ainsi qu'à M. Aurélien Taché en vue d'une refonte de la politique d'intégration.

(3) Par exemple l'actuelle « co-construction » du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) faisant notamment appel à des binômes ou trinômes associant parlementaires et chefs d'entreprise.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 39	Article 39
L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.	L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.
Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées.	Les projets de loi, **à l'élaboration desquels le Parlement peut être associé,** sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées.
[...]	[...]
La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.	**Les modalités de l'association du Parlement à l'élaboration des projets de loi ainsi que leur présentation en vue de leur dépôt devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répondent** aux conditions fixées par une loi organique.
Article 48	Article 48 [1]
Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.	Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.
Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.	Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. **Après sa formation, ainsi qu'au début de la session ordinaire puis au plus tard le 1er mars suivant, le Gouvernement informe la Conférence des présidents de chaque assemblée de la liste**
[...]	

(1) N.B. L'article 48 fait également l'objet plus loin d'une autre proposition de modification, afin de revoir le calendrier des travaux parlementaires.

	de ces textes et de la période envisagée pour leur examen. Toutefois, cette information n'est pas requise lorsque la formation du Gouvernement intervient moins de deux mois avant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. [...]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 10

ACCROÎTRE LE NOMBRE DES ÉTUDES D'IMPACT ET EN AMÉLIORER LA QUALITÉ

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

La généralisation des études d'impact accompagnant les projets de loi – ou, s'agissant des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des évaluations préalables qui en tiennent lieu – a constitué un net progrès, en ce qu'elle oblige depuis 2009 le gouvernement à éclairer en principe le Parlement sur les raisons de légiférer, sur les options alternatives et sur l'ensemble des conséquences des dispositions envisagées.

Mais comme l'ont déjà souligné nombre de rapports, notamment dès octobre 2014 celui déposé par notre collègue Régis Juanico, membre du groupe de travail, au nom de la mission d'information sur la simplification législative présidée par notre collègue Laure de La Raudière [(1)], la pratique s'est révélée décevante au regard des espoirs placés dans cet outil pour améliorer la qualité du processus d'élaboration des lois. Il convient donc de donner aux études d'impact leur pleine valeur d'évaluations *ex ante* et pour ce faire, d'agir sur trois leviers complémentaires :

– en premier lieu, pour parer au possible dévoiement que représente la rédaction de l'étude d'impact trop tardivement pour qu'elle puisse être, dans les faits, autre chose qu'un simple « exposé des motifs *bis* », il est nécessaire de revenir sur la décision du Conseil constitutionnel par laquelle a été censurée la disposition organique prévoyant que l'étude d'impact devait intervenir « *dès le début de* [l']*élaboration* » des projets de loi [(2)], et par conséquent de modifier la Constitution à cette fin ;

– en deuxième lieu, à la fois pour garantir cette élaboration en amont de l'écriture du projet de loi et pour compléter l'association du Parlement à cette étape préalable au dépôt du projet, mentionnée précédemment, il faut prévoir une intervention parlementaire dans le processus même de réalisation de l'étude d'impact, une loi organique pouvant ultérieurement préciser la forme de cette intervention – par exemple la désignation d'un binôme de parlementaires, représentant la majorité et l'opposition. Plus globalement, il est indispensable de donner davantage de crédibilité aux études d'impact et aux évaluations préalables en organisant leur analyse contradictoire, sur l'initiative du Parlement, sous son contrôle et selon les modalités qu'il souhaitera retenir, de manière à garantir la qualité de l'évaluation *ex ante*. On peut ici songer à ce qui a été imaginé pour renforcer, préalablement au dépôt de ces textes, le réalisme des principales hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les projets de loi en matière financière [(3)]. Il n'y a pas lieu de figer les modalités du contrôle de la rigueur et de l'exhaustivité des études d'impact dans le texte constitutionnel, qu'il reviendra à la loi organique de préciser sur ce point. Les trois grandes options envisageables sont :

(1) Doc. AN n° 2268 (XIVe législature).

(2) Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 13.

(3) Cf. loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

✓ une analyse contradictoire purement interne au Parlement, avec des moyens renforcés qui seraient les mêmes que ceux mentionnés plus haut dans le cadre de la proposition n° 8 ;

✓ son externalisation complète auprès d'une autorité administrative indépendante *ad hoc* à instituer ;

✓ ou bien le recours ponctuel par le Parlement à des experts indépendants, soit sous la forme d'un droit de tirage auprès d'organismes publics, soit par contractualisation avec des structures externes académiques ou privées.

Quelle que soit la modalité retenue pour mettre en œuvre ce processus contradictoire, il sera crucial de prévoir des délais suffisants pour en garantir le sérieux ;

– en troisième et dernier lieu, il importe de ne pas laisser subsister de brèche dans le dispositif d'évaluation *ex ante*. À cet égard, l'absence d'étude d'impact sur les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ainsi que sur les amendements modifiant substantiellement le texte en discussion, en dépit sur ce dernier point de la possibilité offerte par l'article 98-1 du Règlement de l'Assemblée nationale et inusitée à ce jour, est un défaut du système actuel. Lors de son audition par le groupe de travail, le 8 novembre dernier, M. Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'État, a d'ailleurs formulé une triple suggestion : soumettre à l'avis préalable du Conseil d'État les propositions de loi ayant vocation à être inscrites à l'ordre du jour (*cf.* proposition n° 5), assortir ces propositions d'une étude d'impact et évaluer *ex ante* certains amendements parlementaires ou gouvernementaux substantiels. Voilà qui plaide pour l'inscription dans la Constitution de dispositions comblant ces lacunes. Les règlements des assemblées en préciseront les modalités d'application, s'agissant notamment des délais nécessaires à la réalisation des études d'impact correspondantes, ainsi que du fonctionnement du filtre parlementaire applicable aux amendements, qu'ils soient d'origine gouvernementale ou parlementaire, permettant de déterminer les amendements signalés au sens de l'article 39 de la Constitution. Il reviendra par ailleurs à loi organique détaillant le contenu des études d'impact et leur méthode de réalisation effective en amont de distinguer entre :

✓ les projets de loi pour lesquels, ainsi qu'il a été dit, l'étude d'impact doit intervenir dès le début de leur élaboration ;

✓ les propositions de loi pour lesquelles l'étude d'impact sera une condition préalable à l'inscription à l'ordre du jour, et fera partie des documents transmis au Conseil d'État pour recueillir son avis (*cf.* proposition n° 5) ;

✓ les amendements signalés pour lesquels l'étude d'impact sera une condition préalable à l'acceptation du dépôt.

La conséquence logique de ce net renforcement des études d'impact, en quantité comme en qualité, est la suppression de la procédure imaginée en 2008 pour sanctionner l'absence d'étude d'impact ou l'indigence de celle-ci : utilisé une seule fois, par la conférence des présidents du Sénat, le refus d'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi a donné lieu, de la part du Conseil constitutionnel saisi par le Premier ministre qui contestait ce refus, à une fin de non-recevoir qui a durablement découragé toute réitération [1]. Le contrôle du Conseil constitutionnel ne disparaît pas pour autant puisqu'il continuera de s'exercer, en cas de saisine sur ce point, dans le cadre de l'examen, avant promulgation de la loi votée, de sa conformité à la Constitution.

(1) Décision n° 2014-12 FNR du 1er juillet 2014, rendue à propos de la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Cet ensemble de propositions n'est susceptible de comporter des coûts supplémentaires par rapport à l'existant que dans la mesure où l'analyse contradictoire des études d'impact ainsi que l'évaluation *ex ante* des propositions de loi et des amendements signalés nécessiteront des moyens supplémentaires (crédits d'études des assemblées, éventuelle mise en place d'une AAI), qui iraient au-delà du redéploiement de moyens humains ou financiers existants.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur ——— Article 39	Proposition ——— Article 39
La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.	Le dépôt d'un projet de loi devant l'Assemblée nationale ou le Sénat, la première inscription d'une proposition de loi à l'ordre du jour d'une assemblée ainsi que le dépôt d'un amendement signalé par le président de l'assemblée concernée s'accompagnent de la présentation d'une étude d'impact, dans des conditions fixées par une loi organique qui en garantissent, sous le contrôle du Parlement, la réalisation préalable ainsi que la rigueur et l'exhaustivité.
Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.	*(alinéa supprimé)*

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 11

MIEUX CONTRÔLER L'APPLICATION DES LOIS

DESCRIPTIF ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

S'il importe de développer l'évaluation *ex ante* des textes législatifs, il existe un besoin également important, *ex post*, de contrôle de la bonne application de la loi et du respect de l'intention du législateur. Montesquieu n'écrivait-il pas déjà en 1748 dans *De l'esprit des lois* : « Si dans un État libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutrice, elle a, et doit avoir la faculté, d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées » [1] ? Le constat n'est donc pas nouveau et il est régulièrement documenté dans les rapports sur la mise en application d'une loi prévus à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale [2] ou dans le rapport annuel de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

● Mais avant de s'intéresser à la manière dont le pouvoir exécutif remplit son office une fois la loi votée, le législateur lui-même doit s'imposer une certaine discipline et maîtriser le flux de dispositions nouvelles, par exemple en acceptant de ne légiférer qu'à titre provisoire et en subordonnant toute prorogation à une évaluation *ex post*. Une innovation allant dans ce sens était apparue dans notre droit en 2003 avec l'insertion dans la Constitution d'un article 37-1 prévoyant que la loi puisse comporter, pour une durée et un objet limités, des dispositions à caractère expérimental. Il convient à présent de compléter cet article par un alinéa consacrant la pratique, jusqu'ici excessivement limitée dans notre législation, des mécanismes d'évaluation du texte lui-même [3] ainsi que des clauses de réexamen [4] portant sur tout ou partie d'une loi. Il n'est pas proposé d'assortir ces clauses de réexamen de clauses de caducité, mécanisme qui pourrait être source d'une trop grande insécurité juridique.

● S'agissant de l'exécution des lois qui incombe, en vertu de l'article 21 de la Constitution, au Premier ministre, des progrès quantitatifs ont été enregistrés ces dernières années et il importe de ne pas relâcher l'effort. Mais il est également nécessaire de progresser en qualité, et pour ce faire d'accroître les pouvoirs de contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'exécution des lois. À défaut, ce contrôle risquerait de demeurer exclusivement statistique ou calendaire – le « tableau de bord » des décrets d'application – et notoirement insuffisant sur le fond. Sur ce dernier point en effet, les parlementaires ne disposent que de trois moyens fort peu dissuasifs pour remédier au

(1) *Livre XI, chapitre 6,* De la Constitution d'Angleterre.

(2) *Ces rapports, prévus depuis une résolution du 26 mars 2003 par le Règlement de l'Assemblée nationale, sont présentés six mois après l'entrée en vigueur de la loi, conformément à l'alinéa 1 de l'article 145-7. L'alinéa 3 du même article, depuis une résolution du 28 novembre 2014, prévoit aussi des rapports d'évaluation sur l'impact d'une loi, trois ans après son entrée en vigueur. Tous ces rapports sont présentés par deux co-rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.*

(3) *À l'instar de ce qu'a prévu l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.*

(4) *L'exemple topique est celui des lois de bioéthique, la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 n'ayant été réexaminée qu'au bout de dix ans (au lieu du délai maximal de cinq ans prévu dans le texte), par la loi n° 2004-800 du 6 août 2004, puis une nouvelle fois au bout de sept ans (au lieu des cinq ans prévus), par la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011.*

retard du gouvernement dans la publication des décrets ou à l'édiction de décrets *contra legem*, en l'absence de reconnaissance par le Conseil d'État d'un intérêt leur donnant qualité pour agir devant lui [1] :

– faire état *via* un rapport d'application, une question écrite ou orale ou toute autre forme d'intervention, de son insatisfaction à l'égard du gouvernement sans pouvoir lui adresser une quelconque injonction ;

– déposer une proposition de loi – ou, si l'occasion s'en présente, un amendement à un texte en discussion présentant un lien suffisant avec le sujet – pour réaffirmer, en la précisant, l'intention du législateur, au risque de rendre la norme trop instable et trop « bavarde » ;

– espérer qu'un justiciable saisisse le Conseil d'État pour que ce dernier sanctionne l'attitude du Gouvernement.

Surmonter ces limites suppose donc de modifier la Constitution pour prévoir expressément un droit de regard parlementaire au sein même du processus d'exécution des lois – qui ne doit pas être autre chose que la mise en forme de la volonté du législateur –, en renvoyant à la loi organique le soin de préciser les modalités d'exercice de ce droit. À cet égard, des dispositions organiques existantes et une pratique récente, exceptionnelle, sont d'utiles sources d'inspiration :

– l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'avis préalable des commissions des finances des deux assemblées sur les projets de décret d'avance permettant, en cours d'année, d'ouvrir des crédits supplémentaires en contrepartie d'annulations ou de la constatation de recettes nouvelles. Cette procédure, dont le Conseil constitutionnel a jugé [2] qu'elle était permise par le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* », est désormais rodée puisqu'elle fonctionne depuis 2005 ;

– à l'occasion de la préparation des textes d'application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a été utilisée une démarche inédite d'association à la préparation de certains décrets d'application des rapporteurs thématiques qui avaient œuvré au sein de la commission spéciale de l'Assemblée nationale constituée pour examiner le projet de loi [3]. Ces derniers ont donc pu exercer une certaine influence sur la traduction concrète de l'intention du législateur.

Ainsi, le nouveau droit de regard constitutionnel du Parlement sur l'exécution des lois pourrait prendre une double forme : d'une part, l'association de plusieurs parlementaires représentant la majorité et l'opposition – par exemple le rapporteur du texte et le co-rapporteur d'application, ou bien les rapporteurs pour l'Assemblée et le Sénat – à la préparation des décrets les plus importants, et d'autre part, un avis motivé préalable à la publication des décrets, rendu par les commissions permanentes compétentes des deux assemblées.

Dès lors qu'il n'est pas envisageable de donner à cet avis une portée autre que consultative et que l'intervention de parlementaires au stade de la préparation des décrets ne serait pas davantage contraignante juridiquement, il convient de compléter la palette des outils parlementaires par la création, dans la Constitution elle-même, d'un recours juridictionnel spécial, dénommé recours en manquement, permettant à soixante députés ou à soixante sénateurs de contester, devant le Conseil d'État, soit la carence du pouvoir réglementaire dans la publication des décrets au terme d'un délai raisonnable, soit l'édiction de textes réglementaires dont les parlementaires considéreraient qu'ils ne respectent pas l'intention du législateur.

---

(1) CE 23 novembre 2011, M. Masson, *n° 341258.*

(2) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 34.

(3) Rapport d'information de M. Richard Ferrand au nom de la mission d'information commune sur l'application de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, doc. AN n° 3596 (XIVe législature), 22 mars 2016.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 21	Article 21
Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.	Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois **dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 34**. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.
[...]	[...]
Article 34	Article 34
[...]	[...]
Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.	Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. **Celle-ci pourra prévoir, s'agissant des textes d'application des lois, le contrôle du Parlement sur leur élaboration ainsi que les modalités d'exercice par soixante députés ou soixante sénateurs d'un recours en manquement devant le Conseil d'État.**
Article 37-1	Article 37-1
	La loi fixe les modalités de son évaluation et peut comporter une clause de réexamen automatique de certaines de ses dispositions.
La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.	La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 12

REVOIR LE CALENDRIER DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

La revalorisation des travaux de contrôle et d'évaluation du Parlement ne peut se concevoir sans adaptation du calendrier parlementaire, tant il est vrai que, comme l'écrivait Eugène Pierre dans son *Traité de droit politique et parlementaire* à propos de l'ordre du jour, « *il y a* [...] *peu d'actes qui influent d'une façon aussi directe sur la vitalité intérieure des assemblées et sur leur bon renom extérieur* » [(1)] : comme cela a commencé d'être le cas avec la révision du 23 juillet 2008, la modification de l'article 48 de la Constitution doit être le reflet d'un rééquilibrage en faveur du contrôle et de l'évaluation, sur l'initiative du Parlement, se traduisant mécaniquement par un recul de l'activité législative quelle qu'en soit l'origine.

● La pratique issue de la révision constitutionnelle de 2008 montre que les « semaines de contrôle » identifiées comme telles dans le calendrier prévisionnel de chaque session ordinaire ont eu du mal à trouver leur unité conceptuelle et leur rythme de croisière. Une fois assurée la priorité consacrée au contrôle, elles sont toujours susceptibles d'être préemptées, au moins en partie, par des débats législatifs étrangers au contrôle. Il est donc proposé de préciser au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution que la semaine de contrôle est exclusivement réservée à ce dernier, qu'il s'agisse des activités de contrôle et d'évaluation elles-mêmes ou de leurs suites législatives. C'est du reste l'une des propositions formulées, au cours de l'audition du 16 novembre dernier, par M. Christophe Bellon, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université catholique de Lille et chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris.

Demeurerait toutefois prioritaire l'inscription des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation de la déclaration de guerre ou d'envoi de forces armées à l'étranger, déjà existante, ces deux derniers sujets relevant d'ailleurs exclusivement du contrôle.

● Par ailleurs, dans le respect de la spécialisation voulue par le constituant avec l'inscription dans le texte de 1958 d'un article 47 consacré à l'examen et au vote des projets de loi de finances, il faut réserver un traitement spécifique à ce domaine essentiel de l'action publique en recherchant les voies et moyens d'un renouveau que la LOLF n'est pas parvenue, à elle seule, à opérer. Comme l'ont souligné nombre d'analystes, dont le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, et certains de nos collègues membres du groupe de travail [(2)], un facteur-clef de progrès en ce domaine consiste à revaloriser la loi de règlement en augmentant le temps consacré à son examen (vingt jours de séance au minimum à l'Assemblée, c'est-à-dire quatre semaines pleines de contrôle, et quinze jours au minimum au Sénat), en contrepartie d'une réduction du temps passé à discuter

(1) *Cité in Jean-Pierre Camby et Pierre Servent,* Le travail parlementaire sous la Ve République*, Montchrestien, p. 66.*

(2) *Rapport d'information précité de M. Régis Juanico et Mme Laure de La Raudière, reproduisant dans son annexe n° 12 les quatre scénarios de réforme pour faire de l'examen de la loi de règlement un moment fort d'évaluation de l'action publique, extraits de la synthèse du rapport remis en 2013 par MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico au président de l'Assemblée nationale.*

en séance publique le projet de loi de finances de l'année (un maximum de quarante jours calendaires au total au lieu de soixante-dix).

À l'évidence, il ne saurait être question de réduire le temps d'examen dans l'hémicycle du projet de loi de finances de l'année sans en modifier profondément les modalités. C'est pourquoi cette proposition s'accompagne de la création d'un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du PLF et le début de son examen en séance publique à l'Assemblée, afin de laisser à la commission des finances et aux commissions pour avis le temps nécessaire à leurs travaux. Les quelque trois semaines de séance restantes seraient recentrées sur l'examen des articles « de lettres » (première partie et articles rattachés ou non rattachés de seconde partie), les articles « de chiffres » (examen des crédits pour l'essentiel) n'ayant plus à être longuement débattus dans l'hémicycle puisque ce débat serait, en substance, transféré au stade de l'examen du projet de loi de règlement.

À l'occasion de cet examen et pour lui donner un véritable impact, il serait pertinent que, dans la foulée des constats précis dressés à propos de telle ou telle politique publique, des résolutions, assorties le cas échéant d'injonctions (voir *infra*), tirent les conséquences de tel ou tel résultat insatisfaisant en invitant le ministre responsable à redresser la situation. Le même dispositif pourrait également valoir dans le cadre de la semaine de contrôle qui serait consacrée à l'examen de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale de l'exercice en cours.

La LOLF et les règlements des assemblées seraient modifiés en conséquence afin de préciser le calendrier et les modalités d'examen du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de règlement – la dénomination de ce dernier pourrait d'ailleurs changer à cette occasion, devenant « loi de résultats » – pour enfin donner à l'analyse des résultats de la gestion publique la place qu'elle mérite.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 47	Article 47
Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.	Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Le projet de loi de finances de l'année est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il ne peut être inscrit à l'ordre du jour moins de quatre semaines après son dépôt.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.	Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le début de l'examen d'un projet en séance publique, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de dix jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.
Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.	Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de quarante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.
Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.	Si la loi de finances de l'année n'a pu être promulguée avant le début de l'exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.
	L'examen des projets de loi de résultats ne peut durer moins de vingt jours de séance à l'Assemblée nationale ni moins de quinze jours de séance au Sénat. Il peut donner lieu au vote des résolutions mentionnées à l'article 34-1.
Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.	Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.
Article 48	Article 48
[...]	[...]
En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.	En outre et par dérogation à l'alinéa suivant, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...], des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation mentionnées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.
Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.	Une semaine de séance sur quatre est exclusivement réservée, dans l'ordre fixé par chaque assemblée, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ainsi qu'aux initiatives législatives qui en résultent.
[...]	[...]

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 13

RÉAMÉNAGER LES DIVERS TYPES DE QUESTIONS

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

Les questions écrites et orales adressées par les parlementaires aux membres du gouvernement prennent des formes diverses qui ne sont pas organisées en tant que telles par la Constitution. C'est l'un des rares cas où la pratique parlementaire est parvenue à s'affranchir de la lettre du texte constitutionnel, qui a même été révisée en 1995 pour en tenir compte. Ainsi, à l'avant-dernier alinéa de l'article 48 qui ne mentionnait qu'une séance de questions par semaine, ont été introduits les mots « *au moins* », pour donner un fondement constitutionnel à la pratique, en marge des textes, de tenir à l'Assemblée nationale deux séances hebdomadaires de questions au gouvernement, au début de la séance de l'après-midi de chaque mardi et mercredi, sans compter les autres séances de questions orales organisées dans chaque assemblée. [1]

Compte tenu de la souplesse de l'article 48 de la Constitution sur ce point, chaque assemblée organise les séances de questions de manière assez libre, dans son règlement. Outre les questions au gouvernement sur des sujets d'actualité et les questions orales sans débat, communes aux deux chambres, le Sénat organise aussi des séances de questions orales avec débat, parfois de manière spécifique sur des sujets européens. Des séances de « questions à un ministre » ou « questions crible » ont connu une existence éphémère. Un trait commun à l'ensemble des séances organisées à l'heure actuelle est leur caractère globalement insatisfaisant, du fait d'une ambiance excessivement politicienne et animée pour les questions d'actualité – surtout à l'Assemblée, mais de façon croissante également au Sénat depuis l'introduction récente d'un droit de réplique –, et à l'inverse, d'une ambiance insuffisamment vivante pour les autres séances de questions.

Pour autant, ce n'est pas par une modification du texte constitutionnel – en l'occurrence l'avant-dernier alinéa de l'article 48 – qu'un changement de pratique pourra intervenir sur ce point. Il reviendra à une réforme des règlements des assemblées d'inventer de nouvelles pratiques en matière de questions orales, moins pugilistiques s'agissant des questions d'actualité, dont la fréquence pourrait être réduite. Au demeurant, les débats sur les résolutions susceptibles de déboucher sur les suites à donner à un rapport d'information, d'enquête ou d'évaluation (voir *infra*) pourraient avantageusement remplacer certaines des actuelles séances de questions.

Quant aux questions écrites, elles ne font l'objet d'aucune mention dans la Constitution et la pratique correspondante, qui découle des règlements des assemblées, diffère là aussi entre les deux chambres : pour lutter contre le recours manifestement excessif de quelques-uns de ses membres à cette forme de contrôle ou d'information aisée à déployer, l'Assemblée nationale a, depuis 2015, plafonné à 52 le nombre annuel de questions écrites susceptibles d'être posées par un député ; le délai laissé aux ministres pour répondre est de deux mois dans le Règlement de l'Assemblée, avec possibilité de signaler les questions demeurées sans réponse qui doivent alors être traitées dans les dix jours, tandis que le Règlement du Sénat prévoit un délai d'un mois, qui peut exceptionnellement être allongé d'autant ; les questions demeurées sans réponse peuvent

(1) *Une décision du Conseil constitutionnel de 1964 (n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, cons. 1 et 2) avait censuré la disposition du Règlement de l'Assemblée nationale qui entendait permettre de répartir les questions sur deux séances successives.*

alors être transformées en questions orales – disposition qui avait été introduite en 1980 dans le Règlement de l'Assemblée puis abandonnée.

Mais là encore, un point commun à toutes ces procédures est l'absence de conséquence véritable du défaut de réponse des ministres concernés aux parlementaires auteurs des questions, faute d'accroche dans la Constitution permettant d'enjoindre aux membres du gouvernement de fournir une réponse ou de venir se justifier devant le Parlement.

Il est donc proposé d'étoffer à cette fin l'article 51-2 de la Constitution pour y insérer un alinéa spécifique aux questions écrites, comportant un délai de réponse de deux mois.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 51-2	Article 51-2
[...]	[...]
	Les membres du Gouvernement répondent dans un délai de deux mois aux questions écrites qui leur sont adressées par les membres du Parlement.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 14

DONNER AU PARLEMENT UN POUVOIR D'INJONCTION

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

On ne compte plus le nombre de décisions du Conseil constitutionnel, qu'elles portent sur des lois votées en instance de promulgation ou bien sur des résolutions modifiant les règlements des assemblées, par lesquelles le Conseil a censuré des dispositions dont il jugeait qu'elles consistaient en des injonctions au gouvernement et méconnaissaient pour cette raison la séparation des pouvoirs.

Cette attitude jurisprudentielle a même en quelque sorte été consacrée dans le texte de la Constitution, à l'article 34-1, introduit par la révision du 23 juillet 2008 afin de rétablir la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions, distinctes des résolutions européennes ainsi que des résolutions tendant à modifier le règlement d'une assemblée ou à créer une commission d'enquête : « *Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.* »

Pareille conception, compréhensible au tout début de la V^e^ République, lorsqu'il s'agissait de conjurer l'instabilité gouvernementale qui était la marque des régimes précédents, témoigne d'une assimilation, aujourd'hui très excessive, de l'injonction au Gouvernement à une mise en cause de la responsabilité de celui-ci au sens des articles 49 et 50 de la Constitution. Or c'est bien plutôt aux injonctions susceptibles d'être prononcées par le juge ou formulées par le Défenseur des droits qu'il convient de se référer pour mesurer la portée de cet outil : sans constituer une quelconque remise en cause de la séparation des pouvoirs, de telles injonctions ne sont rien d'autre que le moyen prévu par le législateur pour rendre effectifs les pouvoirs dont sont dotées les institutions qui disposent donc de ce droit comme ultime recours en quelque sorte, ou comme arme de dissuasion.

En d'autres termes, privé de tout pouvoir d'injonction à l'égard de l'exécutif, le Parlement en est réduit, s'agissant en particulier des recommandations qu'il formule dans le cadre de ses travaux de contrôle et d'évaluation, à exercer le ministère de la parole.

Parce qu'il s'agit d'une rupture majeure et symbolique avec la conception de la place et du rôle du Parlement dans les institutions héritées de 1958, c'est à l'article 24 de la Constitution qu'il convient de prévoir la possibilité pour le Parlement d'adresser des injonctions au gouvernement, en plus de supprimer le second alinéa de l'article 34-1 qui prohibe expressément les injonctions par voie de résolution des assemblées.

Voilà qui permettrait d'envisager un renouveau du contenu et de la portée des résolutions votées en séance publique.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 24	Article 24
Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.	Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. **Il peut adresser des injonctions au Gouvernement.**
[...]	[...]
Article 34-1	Article 34-1
Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.	Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.
Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.	*(alinéa supprimé)*

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

PROPOSITION N° 15

DOTER LE PARLEMENT D'UN DROIT DE SUITE

DESCRIPTION ET OBJECTIFS RECHERCHÉS

En lien direct avec les lacunes en matière de droit d'injonction du Parlement au gouvernement, auxquelles il est proposé de remédier (voir *supra*), une autre explication au faible écho que peut rencontrer l'activité de contrôle et d'évaluation des assemblées – ce qui conduit à une forme de désinvestissement des parlementaires en ce domaine – est l'absence de mécanisme efficace pour garantir que les préconisations contenues dans les rapports d'enquête ou d'information ne resteront pas lettre morte.

Que l'on songe par exemple à cette décision topique du Conseil constitutionnel rendue à propos de la modification du Règlement de l'Assemblée nationale mettant en œuvre la révision constitutionnelle de 2008 : « *Considérant que l'article 126* […] *prévoit la possibilité de réaliser des rapports d'information sur l'application des lois ainsi que sur la mise en œuvre des conclusions rendues par une commission d'enquête ou une mission d'information ; / Considérant que les missions de suivi ainsi définies revêtent un caractère temporaire et se limitent à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ; que, s'agissant des commissions d'enquête, dont les conclusions sont dépourvues de tout caractère obligatoire, le rapport présenté ne saurait en aucun cas adresser une injonction au Gouvernement ; / Considérant que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 126 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution* » [1]. La même décision a censuré les dispositions du Règlement qui prévoyaient que la présentation des rapports du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques soit organisée en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée – censure au motif que cette prérogative n'appartenait qu'aux commissions permanentes – et qu'elle donne lieu à un débat contradictoire – censure au motif que cela outrepassait le rôle de simple information du comité.

À l'évidence, la crédibilité des pouvoirs de contrôle et d'évaluation des parlementaires commande qu'un droit de suite soit ouvert aux instances de toutes natures créées à cette fin par chaque assemblée, en faisant disparaître de la jurisprudence constitutionnelle le verrou de la « mission de simple information ».

Est ainsi proposé le principe d'une audition systématique du ou des ministres responsable(s) au terme d'un délai de six mois après le dépôt d'un rapport d'une mission de contrôle ou d'évaluation – y compris une commission d'enquête – contenant des recommandations à l'égard du gouvernement. Les injonctions mentionnées plus haut (*cf.* proposition n° 14) pourraient trouver ici une utilité particulière si l'audition publique venait à mettre en lumière des négligences, des insuffisances ou des dysfonctionnements à corriger.

(1) *Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 54 à 56.*

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Texte en vigueur	Proposition
Article 51-2	Article 51-2
[...]	[...] À la demande des instances mentionnées au premier alinéa, les membres du Gouvernement destinataires des recommandations formulées dans le rapport déposé à l'issue de leurs travaux sont entendus, six mois après le dépôt du rapport, sur les suites données à ces recommandations.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Sans objet.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

JEUDI 5 OCTOBRE 2017

- Mme Agnès Verdier-Molinié, directrice de la fondation iFRAP, accompagnée de M. Samuel-Frédéric Servière, expert ;
- M. Pierre Savignat, président d'honneur de la Société française de l'évaluation, et Mme Isabelle Duchefdelaville, vice-présidente ;
- M. Matthieu Mouillon, membre du comité de rédaction du *think tank* « Cartes sur table ».

JEUDI 12 OCTOBRE 2017

- M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP).

JEUDI 19 OCTOBRE 2017

- M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;
- Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale ;
- M. Michel Houdebine, chef économiste à la direction générale du Trésor, accompagné de Mme Christel Péridon, chargée de mission ;
- M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale de la direction générale des finances publiques (DGFiP), accompagné de M. Brice Lepetit, chef du bureau études et statistiques ;
- M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Olivier Rozenberg, professeur à Sciences-Po (Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques – LIEPP).

JEUDI 26 OCTOBRE 2017

- Mme Hélène Paris, secrétaire générale du Conseil d'analyse économique, et M. David Thesmar, ancien membre de ce conseil ;
- Mme Anne Levade, professeure à l'université Paris-Est, présidente de l'Association française de droit constitutionnel ;
- M. Pascal Jan, professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux ;
- M. Armel Le Divellec, professeur à l'université de Paris II Panthéon-Assas ;
- MM. Jean-Luc Albert et Thierry Lambert, professeurs à l'université d'Aix-Marseille.

JEUDI 2 NOVEMBRE 2017

- M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de M. Xavier Lefort, secrétaire général de la Cour des comptes, et de Mme Laetitia Bufffet, chargée de mission auprès du Premier président.

O MERCREDI 8 NOVEMBRE 2017

- M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État.

O JEUDI 9 NOVEMBRE 2017

- M. Patrick Bernasconi, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), accompagné de M. Vincent Le Roux, directeur de cabinet, et de Mme Catherine Lopez, conseillère chargée des relations institutionnelles.

O JEUDI 16 NOVEMBRE 2017

- M. Christophe Bellon, maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université catholique de Lille et chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Philippe Raynaud, professeur de science politique à l'université Panthéon-Assas ;
- M. Nicolas Roussellier, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École Polytechnique.

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Afin d'ouvrir la réflexion sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, un module installé sur le site de l'Assemblée nationale a permis à toute personne (citoyens, associations, *think tanks*, collaborateurs, députés…) d'adresser des contributions au groupe de travail.

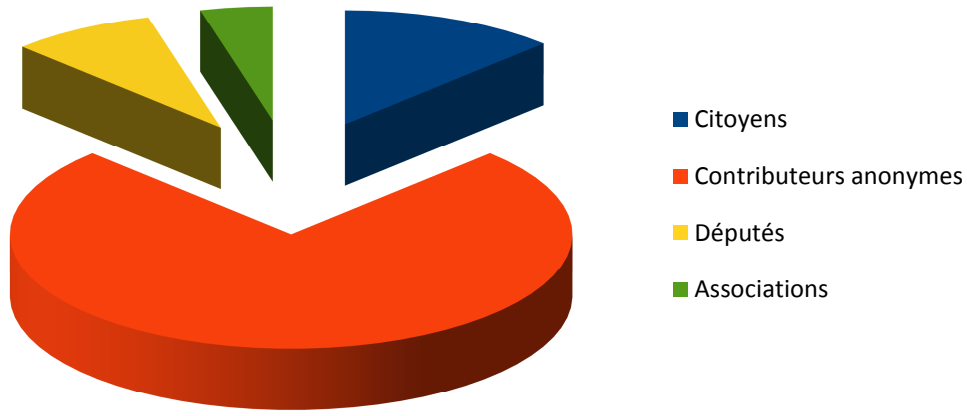
1) Bilan chiffré

33 contributions ont été adressées, émanant de 24 contributeurs [1] différents.

Ces contributeurs se répartissent de la manière suivante :

- Citoyens : 3 (12,5 %)
- Contributeurs anonymes : 18 (75 %)
- Députés : 2 (8,3 %)
- Associations : 1 (*Transparency International* France) (4,2 %)

RÉPARTITION DES CONTRIBUTEURS PAR GRANDE CATÉGORIE



2) Appréciations portées par les contributeurs

La plupart des contributeurs ont saisi l'espace d'expression qui s'offrait à eux pour porter une appréciation sur les activités de contrôle et d'évaluation du Parlement. Un certain nombre de contributions était néanmoins hors sujet, une « réallocation » des réponses entre les groupes de travail ayant ainsi été opérée. Toutes les appréciations formulées sont critiques, à des degrés divers.

(1) *Il s'agit ici des contributions effectivement recensées en ligne comme adressées au groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, y compris lorsqu'elles sont hors sujet. Le tableau Excel joint en annexe recense, lui, les 31 contributions (émanant de 22 contributeurs) qui relèvent véritablement du sujet « contrôle et évaluation », quel que soit le groupe auquel ces contributions ont été adressées.*

Ont été principalement cités, dans le champ d'étude du groupe de travail :

– d'une manière générale, la faiblesse du Parlement en tant que contre-pouvoir face à l'exécutif, se matérialisant par exemple par l'impossibilité de mettre directement en cause un responsable de programme (au sens de la LOLF) ou bien par l'insuffisant contrôle parlementaire (y compris s'agissant des nominations) exercé sur la pléthore d'agences relevant de l'exécutif, ou encore par les limites des pouvoirs d'enquête disponibles (notamment par comparaison avec ceux dont dispose le Sénat américain) ;

– la sous-exploitation du contrôle et de l'évaluation parlementaires, notamment les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, du fait d'une insuffisante implication des parlementaires et d'un manque de considération de la part des ministères, et ce en dépit de moyens substantiels et d'un nombre important de rapports d'information, voire d'un foisonnement d'instances redondantes produisant une accumulation d'études et de rapports dont on ne tire aucune conséquence pratique ;

– selon une approche thématique, l'absence d'une commission permanente qui ne se consacrerait qu'à l'éducation, ou seulement à la sécurité intérieure, ou encore l'inefficacité de la commission de la défense en matière de contrôle (par exemple à propos de l'envoi de troupes à l'étranger ou à propos des programmes d'armement), et enfin l'inadéquation de l'outil qu'est l'OPECST (travaux de qualité mais faiblesse des moyens et manque de réactivité) eu égard aux besoins d'appui scientifique à la décision politique ;

– s'agissant des questions posées par les parlementaires, une restriction excessive du nombre de questions écrites par député (52 par session ordinaire) et le caractère insatisfaisant des questions d'actualité au Gouvernement dans leur forme actuelle ;

– concernant l'évaluation des lois présentées ou votées, la faiblesse des études d'impact, l'existence bienvenue (mais pas assez systématique) d'un dispositif d'évaluation prévu par certaines lois dès leur publication, le défaut d'application de certaines dispositions législatives, et le fait que les citoyens soient les mieux placés pour juger de l'application des lois mais ne soient pourtant pas assez associés à ce travail.

3) Orientations de réforme mises en avant par les contributeurs

Certains contributeurs ont identifié des orientations de réforme.

Ont été principalement citées les propositions suivantes :

– augmenter le nombre maximal de questions écrites posées par un député lors d'une session ordinaire, actuellement plafonné à 52 (Bérengère Poletti) ;

– réformer la procédure des questions au gouvernement en reconnaissant un droit de suite au député qui pose la question initiale (Bérengère Poletti) ;

– dédier une commission permanente de l'Assemblée nationale à l'Éducation nationale ;

– dédier une commission permanente de l'Assemblée nationale à la sécurité intérieure et à la protection civile ;

– ériger l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en commission pour la science et la technologie (Cédric Villani) ;

– mettre en place un baromètre de satisfaction des citoyens qui s'appuierait sur des enquêtes en ligne, permanentes ou du moins régulières, sur les grands sujets ;

– remplacer l'approbation de la publication des rapports d'information par une adoption avec une procédure comparable à l'adoption des rapports de commissions d'enquête ;

– mettre en place une base de données des recommandations des rapports d'information permettant un meilleur suivi de leur application ;

– solliciter l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur les projets de loi ;

– confier la nomination de la totalité des membres des autorités administratives indépendantes au législatif ;

– laisser chaque assemblée décider du nombre de ses commissions permanentes.

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Monsieur François CORNUT-GENTILLE

Le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement a été invité à présenter des propositions en vue de la « réforme constitutionnelle ». Les auditions et la conduite des réunions sous la double direction du président Jean-Noël Barrot et du rapporteur Jean-François Eliaou ont permis, dans un délai contraint, d'aborder un grand nombre de sujets.

Ces travaux ont révélé une réelle convergence de vues autour de la nécessité du renforcement du contrôle au Parlement. Par contre, un désaccord est apparu quant à la méthode et au calendrier pour y parvenir. Le point principal étant l'urgence et la priorité données à la réforme constitutionnelle.

Les travaux menés partent en effet du présupposé qu'une réforme constitutionnelle doit être menée. Or, aucune analyse approfondie n'a été faite des moyens et pratiques actuels de contrôle et d'évaluation pour estimer l'impact des normes constitutionnelles sur la faiblesse des pouvoirs du Parlement.

La précipitation à vouloir réformer le texte fondamental au détriment d'une prise en compte des expériences présentes et passées, heurte également les recommandations des constitutionnalistes et historiens auditionnés invitant à ne pas fragiliser le texte constitutionnel.

L'expérience tirée des précédentes réformes constitutionnelles mais aussi et surtout de l'usage de ces moyens démontre que des ajustements techniques relevant de la pratique, du règlement ou d'une loi organique suffiraient largement pour renforcer les pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement.

Avec le précédent de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF), il a été démontré qu'un texte réformant en profondeur des procédures parlementaires peut se heurter rapidement à l'inertie des usages et pratiques non seulement au sein du Parlement mais aussi des autres pouvoirs constitués, l'exécutif en premier lieu. L'illusion est ici de croire qu'un texte, aussi bien rédigé soit-il, peut réformer par lui-seul les pratiques institutionnelles.

L'illusion est également de croire que la rénovation du Parlement dépend de la seule institution parlementaire. Or, l'exécutif, par la fixation de l'ordre du jour, par sa production législative, par sa réticence à tout contrôle extérieur, a une part de responsabilité non négligeable qui l'oblige. La réforme constitutionnelle voulue par l'exécutif ne doit pas être une mise en accusation des institutions représentatives mais la traduction d'une volonté de réforme globale de notre fonctionnement institutionnel.

Il est demandé aux membres du groupe de travail de présenter leur contribution sur des projets d'article de révision constitutionnelle dont on ne dispose pas du texte. S'il s'agit d'orientations, la note soumise à examen suffirait à elle-même. Mais l'intention étant de proposer une réforme constitutionnelle dans les prochaines semaines, le document transmis aux membres du groupe de travail ne permet pas une analyse juridique et politique fine. Ceci est d'autant plus dommageable que le rapporteur appelle, dans plusieurs de ses propositions, à renforcer le droit d'information du Parlement.

Examen des propositions du rapporteur du groupe de travail

PROPOSITION N°1 : L'affirmation selon laquelle le déplafonnement du nombre de commissions permanentes renforcerait les capacités de contrôle du Parlement relève d'un a priori nullement démontré.

Ni le nombre, ni le périmètre des commissions permanentes n'expliquent le faible exercice des pouvoirs de contrôle par le Parlement. Il incombe aux présidents et aux bureaux des commissions

permanentes d'engager des missions d'information. L'inertie des commissions permanentes dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle n'est pas due à leur faible nombre mais à leurs membres qui ne se saisissent pas de la plénitude de leurs pouvoirs.

AVIS DÉFAVORABLE. Cependant, il conviendrait d'engager une réflexion autour du périmètre des commissions permanentes afin de les adapter aux priorités gouvernementales et aux défis posés à la société française en 2017.

PROPOSITION N° 2 : Donner à toute instance parlementaire chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation des pouvoirs de convocation, de communication et de contrôle sur pièces et sur place est une mesure positive. Toutefois cette dernière relève d'une loi organique et non de la constitution à l'instar des pouvoirs de contrôle reconnus au président de la commission des finances, du rapporteur général du budget et aux rapporteurs spéciaux définis par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001. AVIS FAVORABLE DANS LE SEUL CADRE D'UNE LOI ORGANIQUE

PROPOSITION N° 3 : Le rapporteur souhaite élargir les compétences des commissions d'enquête en supprimant l'interdiction faite par l'article 139 du règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que « *le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, ministre de la justice. Si le garde des Sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des Sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux* ».

En supprimant cet interdit, la réforme constitutionnelle créerait une concurrence dommageable entre le pouvoir parlementaire et le pouvoir judiciaire sur une même affaire. Si les conclusions de la commission d'enquête venaient à diverger des décisions de justice, c'est l'ensemble de l'édifice parlementaire et judiciaire qui viendrait à être fragilisé au détriment des justiciables. Nul ne peut se permettre de prendre un tel risque. AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N° 4 : Le rapporteur souhaite accroître le contrôle des nominations en les soumettant à un avis conforme des commissions permanentes adopté à une majorité qualifiée et en étendant le champ des emplois et fonctions concernés.

En l'absence de précisions sur la majorité requise, les emplois et fonctions visés, une telle proposition porte une atteinte à la liberté laissée à l'exécutif de s'organiser comme il le veut pour mener son action publique. AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N° 5 : Le rapporteur souhaite soumettre toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour à un avis du Conseil d'État. Ceci revient à reconnaître au Conseil d'État une mission d'assistance du Parlement dans sa mission législatrice, à l'instar de la Cour des comptes dans la mission de contrôle. Une telle mesure ne soulève pas d'objection dans la mesure où, par le passé, des gouvernements ont usé des propositions de loi pour contourner l'avis obligatoire du Conseil d'État.

L'article 39 de la constitution dispose déjà que « *dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

La révision constitutionnelle n'est donc pas nécessaire. Il appartient au Président de l'Assemblée d'user des pouvoirs qui lui sont dévolus par le texte fondamental. AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT

PROPOSITION N° 6 : Le rapporteur propose de rendre la mission d'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle du Gouvernement exclusive au Parlement. La non communication du projet d'article constitutionnelle ne permet pas de comprendre l'intention de cette proposition. La Cour des comptes pourra-t-elle toujours s'autosaisir ? Perdra-t-elle sa capacité de faire de

recommandation directement à l'exécutif ? Qu'advient-il des chambres régionales des comptes ? La formulation de la proposition ne permet pas de répondre. AVIS DÉFAVORABLE

Les modalités d'assistance du Parlement par la Cour des comptes, mentionnées à l'article 24 de la constitution, méritent d'être améliorées. Ceci relève des rapports entre deux institutions, aujourd'hui plus concurrentes que partenaires sur l'évaluation des politiques publiques, et non d'une réforme constitutionnelle.

PROPOSITIONS N° 7 & 8 : Il est suggéré que le Parlement puisse, pour ses activités de contrôle et d'évaluation, mobiliser de manière ciblée les moyens de l'exécutif voire qu'un service de l'administration puisse lui être rattaché. Si ces deux propositions soulignent la nécessité de renforcer temporairement les capacités d'expertise et d'analyse du Parlement dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, le recours aux moyens de l'État vient annihiler l'exercice. La mise en œuvre des propositions 7 et 8 oblige à s'interroger sur le devenir des obligations faites aux fonctionnaires de l'État (obéissance à l'autorité hiérarchique, secret professionnel, obligation de réserve…), la prise en charge financière des personnels mis à disposition…

Il apparaît plus judicieux de renforcer les capacités du Parlement de recruter directement et pour une durée déterminée des experts, universitaires, chercheurs. Une telle piste aurait mérité d'être étudiée par un groupe de travail sur les moyens humains de l'Assemblée nationale. AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N° 9 : Il est envisagé de donner la possibilité de participer à l'élaboration des projets de lois et en conséquence de renforcer l'obligation faite à l'exécutif d'informer le parlement sur son programme législatif.

Le contrôle et l'évaluation s'opèrent sur des réalités de l'action publique, non sur des intentions ou des travaux préparatoires. De plus, il vient ajouter une prérogative de l'exécutif dans le champ de compétence du Parlement sans qu'il soit précisé à quel moment de la préparation des textes, sous quelle forme et avec quelle autorité cette intervention s'opère. AVIS DÉFAVORABLE

Il appartient à l'exécutif d'associer sa majorité parlementaire au programme législatif qu'il souhaite mettre en œuvre, selon les modalités qu'il définit. Ceci relève donc des pratiques politiques internes à la majorité à l'initiative du Premier ministre et sous la vigilance du ministre chargé des relations avec le Parlement.

PROPOSITION N° 10 : Il est proposé d'étendre les études d'impact à toutes les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et pour tous les amendements substantiels. En conséquence, le Parlement se verrait doter de moyens efficaces permettant de vérifier la rigueur et l'exhaustivité de ces études d'impact.

Selon l'article 39 de la constitution, « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Les études d'impact échappent donc au cadre constitutionnel. C'est par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qu'est défini leur contenu.

Le règlement de l'Assemblée nationale a doté l'institution des instances pour en évaluer la qualité :

– L'article 146-5 du règlement dispose que « *le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut être saisi pour donner son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé par le Gouvernement. La demande doit émaner du président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond ou du Président de l'Assemblée. L'avis du comité est communiqué dans les plus brefs délais à la commission concernée et à la Conférence des présidents* ».

– L'article 146-6 du même règlement dispose pour sa part que « *le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1.* »

La mesure proposée par le rapporteur trouve donc satisfaction dans le règlement de l'Assemblée nationale. Il appartient au président de celle-ci et au bureau de renforcer les moyens humains du CEC pour y arriver.

Si le Parlement estime insuffisante la qualité des études d'impact transmises par l'exécutif, il peut faire usage de l'alinéa 4 de l'article 39 de la constitution qui dispose que « *les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». En se privant de recourir à cet alinéa, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale se prive d'un moyen de pression constitutionnel existant sur l'exécutif pour améliorer les études d'impact des projets de loi.

La réforme constitutionnelle est donc inutile car une fois de plus il s'agit seulement d'inaugurer une pratique déjà autorisée par les textes. AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT

PROPOSITION N° 11 : Afin d'améliorer le contrôle de l'application de la loi, il est proposé de faire intervenir le Parlement dans l'élaboration des textes réglementaires et de saisir, dans les conditions similaires que pour le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État en cas de manquement du pouvoir réglementaire. Enfin, il est suggéré d'instaurer dans la loi des clauses de revoyure.

Sans précision sur le moment, la forme et l'autorité de l'intervention du Parlement dans l'élaboration des textes réglementaires, la réforme constitutionnelle méconnaît la séparation des pouvoirs. Cette proposition tend à créer une insécurité juridique totale tant des normes réglementaires que légales.

La proposition méconnaît les dispositions du premier alinéa de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que « *sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend ses rapporteurs à l'issue d'un nouveau délai de six mois. (…) Les rapports mentionnés au présent article peuvent donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions* ».

Sans porter préjudice à la séparation des pouvoirs dont le Conseil constitutionnel est le garant, **une systématisation de la faculté offerte par l'article 145-7 répondrait aux aspirations du rapporteur partagées par les membres du groupe de travail**. Il appartient aux commissions permanentes d'initier ce suivi. AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT

PROPOSITION N° 12 : Le rapporteur souhaite sanctuariser les semaines de contrôle et renforcer le temps consacré au projet de loi de règlement. La bonne intention se heurte ici une fois de plus à la réalité. La sanctuarisation des semaines de contrôle confinerait l'activité de contrôle à quelques jours par mois alors que c'est une activité permanente devant occuper l'essentiel de l'ordre du jour parlementaire.

Rien n'interdit dans la constitution de procéder à un examen plus approfondi des lois de règlement. Cela dépend uniquement de la volonté du gouvernement et de la conférence des présidents lors de la fixation de l'ordre du jour. AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N° 13 : il est suggéré de prévoir un délai impératif de réponse de deux mois aux questions écrites posées par les parlementaires. Ce délai, prévu par l'alinéa 6 de l'article 135 du règlement de l'Assemblée nationale, n'est pas respecté par le gouvernement en raison de l'absence de sanction.

Afin de permettre à celui-ci d'être en mesure de se conformer aux prescriptions du règlement de l'Assemblée, il a été décidé, sous la précédente législature, de plafonner le nombre de questions

écrites par député à 52 par session. Cette atteinte au contrôle parlementaire n'a pas permis une nette amélioration des délais de réponse. De nombreuses questions restent en suspens.

Aussi, sans une procédure de sanction, la proposition n° 13 demeurera un nouveau vœu pieu. Elle mériterait un approfondissement par une estimation du coût humain (en etpt) du traitement des questions écrites dans les ministères et par une invitation faite au gouvernement de revoir ses procédures internes de traitement des questions écrites en mobilisant d'avantage le ministère chargé des relations avec le Parlement. AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N° 14 : Le rapport propose de donner au Parlement un pouvoir d'injonction en contraignant le gouvernement à répondre à ses recommandations.

Cette proposition use d'un vocabulaire de nature à remettre en cause les équilibres institutionnels de la Ve République. Il conviendrait d'y préférer le terme d'interpellation. Le terme « injonction » renvoie à un rapport hiérarchique, donnant la primauté au Parlement sur l'exécutif, et à des recommandations impératives contraires à l'esprit de la constitution.

Par contre, dans le cadre des interpellations, à la suite de la publication d'un rapport d'information, les ministres concernés seraient invités à débattre des constats et éventuelles recommandations dans un premier temps avec le rapporteur puis dans un second temps avec la représentation nationale en séance publique. À l'issue de ces échanges, aucun vote ne peut contraindre l'exécutif à suivre les recommandations du rapport d'information.

D'ores et déjà, **sans qu'une réforme constitutionnelle ne soit nécessaire, il appartient au bureau de l'assemblée nationale de faire usage de l'article 146-7 du règlement** qui dispose que « *le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3* ».

Avant toute réforme constitutionnelle, une évaluation du recours à cet article aurait été préférable. AVIS DÉFAVORABLE

PROPOSITION N° 15 : Il est proposé de créer un droit de suite en donnant aux instances de contrôle et d'évaluation du Parlement, six mois après le dépôt de leur rapport, le droit d'entendre les ministres destinataires de leurs recommandations. Aujourd'hui, aucun article de la constitution ne vient faire obstacle à une telle pratique.

L'article 145-8 du règlement dispose par ailleurs qu'à « *l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, le membre de la commission permanente compétente désigné par celle-ci à cet effet lui présente un rapport sur la mise en œuvre des conclusions de ladite commission d'enquête ou mission d'information. Un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions* ».

L'objectif poursuivi par la proposition n° 15 peut d'ores et déjà trouver satisfaction dans le droit constant. La réforme constitutionnelle est donc ici inutile. AVIS FAVORABLE À DROIT CONSTANT

Contribution de Monsieur Régis JUANICO

La feuille de route initiale de notre groupe de travail se concentre sur les propositions de modifications à intégrer au projet de révision constitutionnelle prévu en 2018, afin de renforcer les capacités d'évaluation et de contrôle du Parlement, ses moyens d'expertise et valoriser ses travaux.

Les quinze premières propositions de notre rapporteur, sous réserve de vérifier qu'elles nécessitent bien pour chacune d'entre elles une modification de la Constitution (notamment la proposition 2) sont ambitieuses et vont clairement dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs d'évaluation et de contrôle en faveur du Parlement.

Plusieurs propositions du rapporteur s'inspirent des recommandations de deux rapports parlementaires de la précédente mandature auxquels j'ai directement contribué à la demande du Président de l'Assemblée Nationale, Claude Bartolone : le premier sur « la revalorisation du projet de loi de règlement dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique » avec mon collègue député François Cornut-Gentille, membre du groupe de travail, remis en décembre 2012, et le second sur « la Fabrique de la Loi » avec ma collègue députée, Laure de la Raudière, remis en octobre 2014.

Les propositions 1 à 8 sont de nature à renforcer significativement les capacités de contrôle et d'évaluation du Parlement et n'appellent pas de ma part de commentaires particuliers.

En ce qui concerne la proposition 9, « Faire intervenir le Parlement dans la préparation des projets de loi », si l'obligation pour le gouvernement de mieux informer le Parlement sur son programme de travail législatif est de nature à améliorer la fabrique de la Loi en amont de sa discussion, je doute de la possibilité d'une « co-construction » des projets de loi comme le souhaite le rapporteur s'agissant d'une prérogative essentielle de l'exécutif. L'organisation d'un débat d'orientation préalable avant le dépôt des projets de loi en Conseil des Ministres pourrait être un compromis acceptable pour le gouvernement et le Parlement.

En ce qui concerne la proposition 10, « Accroître le nombre des études d'impact et en améliorer la qualité », l'obligation d'une étude d'impact pour les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour doit être complétée par le fait de soumettre les ordonnances à une étude d'impact complète. De même, la possibilité de soumettre les amendements substantiels à une étude d'impact doit s'accompagner d'une mesure, à mes yeux incontournable, à savoir soumettre les amendements du gouvernement à un délai de dépôt.

Je souscris entièrement à l'idée de confier la contre-expertise de la qualité des études d'impact à un organisme consultatif externe et indépendant, soit un office dédié ou à une Autorité Administrative Indépendante par fusion de certains organismes comme le Conseil de Simplification, le CCEN.

La proposition 12 de « revoir le calendrier des travaux parlementaires » permettra de faire de la Loi de Règlement un moment fort de l'évaluation des politiques publiques et de sanctuariser la place de l'évaluation et du contrôle dans l'ordre du jour des Assemblées (au moins 25 %). Elle devrait, pour une meilleure effectivité, s'accompagner de la suppression de la possibilité prévue à l'article 48 pour le gouvernement de préempter "par priorité" les semaines parlementaires et de contrôle.

L'idée de « doter le Parlement d'un droit de suite » (proposition 15) me paraît tout à fait réaliste si on prévoit en parallèle d'inscrire en priorité à l'ordre du jour des semaines de contrôle l'examen des rapports du CEC, de l'OPECST, de la Cour des Comptes : cette orientation s'inscrit parfaitement dans une volonté de rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

En revanche, la proposition 14 « donner un pouvoir d'injonction au Parlement » très coercitive et contraignante en obligeant le gouvernement à répondre aux recommandations des parlementaires me paraît plus difficile et délicate à mettre en œuvre, la notion de « pouvoir d'interpellation » me paraissant, à ce titre, plus adapté.

L'enjeu des premiers travaux du groupe de travail est que le Parlement soit mieux éclairé afin de mieux légiférer et évaluer. Il s'agit de renforcer les droits du Parlement, aujourd'hui en position de

faiblesse vis-à-vis de l'exécutif, et de revaloriser son travail, notamment ses travaux d'évaluation et de contrôle, trop bridés et trop confidentiels.

Le rôle d'évaluation et de contrôle du Parlement reste encore marginal et résiduel ce qui constitue une anomalie au regard des missions fondamentales confiées au Parlement par l'article 24 de la Constitution : « Le parlement vote la Loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques. ». Le Parlement vote trop de lois, trop bavardes (près de 500 lois par mandature) au détriment des fonctions d'évaluation et de contrôle.

Selon les estimations, la part du Parlement dans la production d'évaluation des politiques publiques oscille entre 10 et 20 %. L'Assemblée Nationale consacre entre 10 et 15 % de son temps de séance à l'évaluation et au contrôle. Ce constat n'est pas satisfaisant. Le nombre de rapports d'évaluation et les moyens qui y sont consacrés sont relativement faibles et ces travaux ne sont pas assez exploités et valorisés.

Le Parlement du non-cumul des mandats doit être l'occasion de revaloriser les fonctions d'évaluation et de contrôle. La culture du contrôle et de l'évaluation doit se diffuser à l'ensemble des travaux parlementaires, en particulier au sein des commissions permanentes. Il s'agit aussi de renforcer le rôle du Comité d'Évaluation et de Contrôle des Politiques Publiques de l'Assemblée Nationale aujourd'hui fortement limité par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel à un simple « rôle d'information ».

Sans être exhaustif à ce stade de nos travaux, le pilotage des évaluations des politiques publiques pourrait, par exemple, être confié au Parlement avec la création d'une conférence des évaluateurs présidée par le président de l'Assemblée Nationale afin de coordonner les travaux d'évaluations des politiques publiques dans le cadre d'un calendrier pluriannuel, et en dotant l'Assemblée Nationale de sa propre capacité d'expertise, aussi bien en évaluation ex-ante qu'en ex-post. L'Assemblée doit pouvoir recruter des économistes, des statisticiens et mieux s'appuyer sur les travaux universitaires et ceux des organismes de recherche, en obtenant pour ce faire des moyens financiers supplémentaires. L'évaluation sérieuse de l'action de l'État suppose d'être menée de l'extérieur et sous l'autorité de responsables politiques.

Les deux révisions du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, en 2009 et en 2014, ont permis des progrès dans la procédure d'évaluation : la première concerne les évaluations ex-ante et permet, dès le début de l'examen d'un texte en commission, de nommer en plus d'un rapporteur saisi au fond, un rapporteur de l'opposition qui peut notamment s'exprimer sur l'étude d'impact. La désignation d'un tel binôme majorité/opposition devrait être rendue systématique.

Le second progrès concerne l'évaluation ex-post, et donne la faculté au bureau d'une commission permanente de demander l'évaluation des lois trois ans après leur entrée en vigueur. Elle pourrait être rendue systématique. Lors de la révision du règlement de 2014, la Conférence des présidents a été également chargée de coordonner les travaux d'évaluation de l'Assemblée.

Pour enrichir et améliorer la qualité des études d'impact, il serait possible de les enrichir d'une dimension qualitative, par des tests auprès des entreprises, des collectivités, des usagers de l'administration, et de quantifier les charges administratives supprimées par rapport à celles créées, d'introduire les critères sur lesquels fonder les évaluations des politiques publiques ultérieures tout en permettant la mise à disposition et l'accès aux données nécessaires. Les études d'impact pourraient être également enrichies en sollicitant un avis de la société civile organisée, en particulier le CESE, et en associant plus systématiquement nos concitoyens, à travers leurs contributions mais aussi par les ateliers citoyens en circonscription. Le contenu des études d'impact et la contre-expertise de leur qualité pourraient être systématiquement discutés au stade de l'examen des textes de loi en commission.

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous des réformes 2017-2022

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LA GESTION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Bruno MILLIENNE, Rapporteur

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Coralie DUBOST

COMPOSÉ DE :

Présidente : Coralie DUBOST : La République En Marche

Rapporteur : Bruno MILLIENNE : Modem

Membres :

Julien AUBERT : Les Républicains

Marie-Noëlle BATTISTEL : Nouvelle Gauche

Guy BRICOUT : UDI, Agir et Indépendants

Fabienne COLBOC : La République En Marche

Valérie LACROUTE : Les Républicains

Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE : La République En Marche

Mathilde PANOT : La France Insoumise

Hubert WULFRANC : Gauche Démocrate et Républicaine

SOMMAIRE

- MOT DE LA PRÉSIDENTE 249
- INTRODUCTION 250
- PROPOSITIONS 254
- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 276
- SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES 277
- ANNEXE 280
- CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS 285

MOT DE LA PRÉSIDENTE

Au sein du système complexe que peut représenter notre monde ultra modernisé – à la fois ultra connecté, ultra immédiat, ultra informé, mais aussi ultra éclaté et dé-sécurisé – le Développement Durable apparaît comme une notion salvatrice, qui permet tant de réunir les enjeux que les perspectives. En effet, le développement durable, entendu depuis le rapport Brundtland de 1987 comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* », offre un éclairage global à nos préoccupations spécialisées du quotidien.

Depuis 1992, au Sommet de la Terre à Rio, sous l'égide des Nations unies, le développement durable se caractérise par le croisement de trois piliers : un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Au carrefour de ces piliers se dégage une performance globale, parfois nommée Responsabilité Sociétale des Organisations. Le simple fait de poser cette question au sein même de l'Assemblée Nationale est un progrès sociétal et démocratique. « *Le commencement est beaucoup plus que la moitié de l'objectif* » énonçait Aristote.

Le Président François de Rugy, en opérant le choix fort de mener une réforme de grande ampleur, sur le fond et sur la forme de la vie de l'Assemblée, en inscrivant les citoyens, les services, et le pluralisme politique au sein de chaque Groupe de travail, et dans une dynamique d'amélioration continue, démontre déjà le bien-fondé d'une démarche de Responsabilité Sociétale de l'Organisation. Au surplus, en inscrivant la question du Développement Durable comme l'un des sept piliers de cette réforme, il ancre au cœur de la réflexion l'idée d'une performance globale de notre fonctionnement, de notre responsabilité d'élus agissant au quotidien avec la conscience d'un impact notable à l'endroit de l'ensemble de nos parties prenantes.

Reste ainsi à évaluer la nature de notre impact, la capacité à agir sur celui-ci, en interrogeant nos pratiques, nos objectifs, nos contraintes, nos leviers, nos enjeux fondamentaux, ce que ce groupe de travail s'est employé à défricher avec transparence, afin de pouvoir, dans un second temps et selon les choix du Bureau de l'Assemblée, organiser et mettre en œuvre une véritable politique globale de développement durable.

Enfin, je tiens à remercier l'ensemble des personnes ayant accepté de donner de leur temps pour être auditionnées par notre groupe de travail. Leurs interventions ont été décisives dans la définition d'un cadre de réflexion clair, ainsi que dans la compréhension des politiques déjà menées par les divers services de l'Assemblée nationale.

Coralie DUBOST

INTRODUCTION

Dans le cadre des rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale, le Président François de Rugy a souhaité que l'Assemblée nationale soit, dans son fonctionnement, une institution exemplaire en matière de développement durable. À ce titre, un groupe de travail a été chargé de proposer des actions concrètes permettant de mieux prendre en compte « *le développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée nationale* ». Son objectif est de déterminer, thématique par thématique, les actions à conduire pour faire progresser l'institution dans cette direction, dans un contexte marqué par la pluralité des acteurs concernés et par la nécessaire réactivité de la vie parlementaire.

Durant cette première phase de travaux, d'une durée de deux mois, le groupe de travail a été appelé à se prononcer sur « *le degré de conformité de l'Assemblée nationale aux principes de développement durable* ». Les travaux se sont concentrés sur deux axes : dresser un bilan des actions déjà mises en œuvre d'une part, et d'autre part évaluer les différents référentiels existants, soit de manière normative, soit déjà utilisés dans d'autres instances similaires à notre Assemblée (organisations, administrations publiques, assemblées parlementaires étrangères). Le groupe de travail a eu pour préoccupation de définir le cadre approprié à la mise en œuvre d'une politique de développement durable cohérente et continue, incluant l'ensemble des services et usagers de l'Assemblée nationale.

1) Méthode de travail

Le groupe de travail s'est réuni près d'une fois par semaine. Chaque réunion comportait une audition, soit d'acteurs extérieurs, soit de services internes, puis un temps d'échange avec les membres du groupe de travail sur les conclusions à tirer et les pistes de travail.

Des contributions pouvaient également être adressées au groupe de travail, soit par des citoyens ou usagers de l'Assemblée, par le biais de la page internet dédiée sur le site de l'Assemblée nationale, soit de manière interne rendues directement au secrétariat administratif du groupe de travail. Un questionnaire a également été adressé aux Parlements étrangers afin d'évaluer les pratiques déjà mises en œuvre qui pourraient inspirer l'action au sein de notre Assemblée.

Le groupe de travail s'est attaché à travailler dans une dynamique de concertation et de collaboration avec l'ensemble de ses membres, mais également des services de l'Assemblée nationale. L'évaluation des mesures déjà mises en œuvre par les différents services a permis de prendre la mesure des efforts déjà menés et de la nécessité de coordonner l'action de tous les acteurs.

2) Des auditions de cadrage

Les auditions ont d'abord permis d'identifier les *prérequis* nécessaires à la prise de décision et à l'amélioration des performances.

Deux auditions ont ainsi été consacrées à la présentation de référentiels : norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des entreprises, laquelle devrait prochainement être actualisée en responsabilité sociétale des organisations et des élus, et label de bonne gouvernance proposé par le Conseil de l'Europe aux collectivités publiques locales ou nationales (label ELoGE). Les étapes et la conduite opérationnelle d'un projet s'inscrivant dans une démarche responsable ont été décrites lors d'une troisième audition. Au cours de ces auditions, d'autres référentiels ont été évoqués, tels que celui proposé par *Global Compact*.

Les responsables des services de l'Assemblée nationale ont, au cours de trois auditions, dressé un premier bilan des nombreuses mesures engagées, sans entraver le fonctionnement régulier de l'institution, afin de prendre en compte les enjeux du développement durable.

Pour compléter ce premier état des lieux et étudier les conditions dans lesquelles de nouveaux partenariats pourraient être mis en place, deux auditions successives ont été consacrées au bilan des plans d'action mis en œuvre au sein des administrations relevant de l'exécutif et s'inscrivant dans une démarche d'exemplarité au regard des principes de développement durable, ainsi qu'à l'expérience acquise par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) dans la mise en œuvre de politiques de développement durable. Cette dernière audition a notamment souligné la nécessité d'une volonté politique forte combinée à une animation de réseau solide et régulière, afin de pérenniser l'action et surtout d'en assurer une bonne coordination. L'audition de Mme Laurence Monnoyer-Smith concernant le plan « *Administration exemplaire* » a de son côté inspiré le groupe de travail en vue d'un nécessaire séquençage de l'action et du besoin de mettre en place une gouvernance structurée permettant un suivi des objectifs de manière claire et chiffrée.

3) Les contributions externes

La plupart des contributions ont été examinées par le groupe de travail au fur et à mesure de leur envoi sur la plateforme. L'audition des services a par ailleurs permis d'identifier les propositions déjà totalement ou partiellement satisfaites, et celles dont la mise en œuvre se heurterait à certaines difficultés, au moins dans l'immédiat.

Les contributions transmises par le biais de la plateforme ont ainsi permis au groupe de travail de bénéficier d'un large panel de propositions, qui semblent provenir majoritairement d'usagers de l'Assemblée, et généralement particulièrement clairvoyantes sur les mesures à mettre en œuvre. L'analyse de ces contributions est détaillée en annexe de ce rapport.

Les réponses des dix **parlements étrangers** au questionnaire qui leur avait été adressé montrent que la situation de l'Assemblée nationale n'est pas différente de celle de ses homologues européens. Les objectifs de développement durable définis en leur sein, rarement dans le cadre d'une stratégie formalisée, répondent avant tout à des enjeux environnementaux, assortis parfois de préoccupations sociales et budgétaires. Si les domaines d'action recouvrent ceux évoqués lors de l'audition des services de l'Assemblée nationale, les différences résident principalement dans les moyens administratifs mis en œuvre : existence d'indicateurs et/ou fixation d'objectifs, élaboration de rapports annuels, organisation d'actions de sensibilisation ou de formation, ou encore mise en place d'une démarche participative, sans que chacune de ces pratiques ne soit nécessairement commune à l'ensemble des assemblées ayant participé à la consultation.

4) Premières conclusions

Pour la première fois, plusieurs responsables des services de l'Assemblée nationale se sont publiquement exprimés dans le cadre de travaux engagés par celle-ci. Ces auditions ont permis de prendre conscience de la diversité des actions menées au sein de l'Assemblée nationale en faveur du développement durable, actions qui ont été insuffisamment mises en valeur.

Celles-ci ne s'insèrent pas, à l'heure actuelle, dans une **stratégie** préalablement définie. Mais les auditions ont mis en évidence la continuité, au cours des quinze dernières années, de la politique de dématérialisation, laquelle a profondément modifié le mode de fonctionnement et de gestion de l'Assemblée nationale et permis de réduire considérablement l'usage du papier dans les services administratifs comme législatifs.

Les préoccupations environnementales ont été prises en compte dans divers autres domaines.

L'exploitation des **bâtiments** de l'Assemblée a donné lieu à l'établissement d'un bilan carbone en 2008 et de diagnostics de performance énergétique, qui doivent être complétés et / ou actualisés, au regard des obligations réglementaires auxquelles est soumise notre Assemblée. Les résultats des précédents bilans énergétiques sont encourageants : – 4 % en quatre ans pour la consommation d'électricité, en dépit de la consommation supplémentaire générée par les nouveaux équipements implantés et, en deux ans, – 16 % pour la consommation d'eau. L'Assemblée a tenu à obtenir des garanties d'origine sur ses livraisons d'électricité et envisage une fourniture d'électricité « 100 % verte ».

Les opérations de **rénovation**, essentiellement concentrées ces dernières années sur le Palais Bourbon, ont intégré systématiquement l'objectif d'une réduction de la consommation d'énergie : isolation thermique des fenêtres lors des travaux de ravalement, remplacement du système

d'éclairage par un dispositif plus durable, en particulier dans la salle dite des lampes qui surplombe l'hémicycle et dont la puissance électrique a été divisée par sept, rénovation de la robinetterie, installation de détecteurs de présence.

Bien entendu, la santé, la sécurité et l'accessibilité ont également justifié divers travaux, tels que, par exemple, la mise aux normes progressive des 70 ascenseurs, l'amélioration du système de traitement de l'air dans l'hémicycle, les travaux de désamiantage ou ceux visant à éliminer les peintures au plomb ou encore à prévenir la légionellose.

Les déchets générés par les chantiers sont aussi pris en charge : si le bois est recyclé, le métal évacué, l'amiante vitrifiée, le cycle de vie des autres déchets de rénovation ou de construction relève des clauses particulières des marchés publics conclus par l'Assemblée nationale.

Même en l'absence de plan général de développement durable, le souci environnemental est constant dans la préparation des opérations de travaux décidées par le collège des Questeurs.

Les travaux d'amélioration de la performance énergétique et environnementale réalisés à l'Assemblée nationale sont par ailleurs soumis à plusieurs exigences, liées au plan de sauvegarde et de mise en valeur d'une part, et à la conduite de travaux en site occupé d'autre part. La pénurie d'espaces constitue un frein important à la mise aux normes des bâtiments existants, en particulier des 187 bureaux de députés situés sous des toits non encore isolés.

Les bâtiments de l'Assemblée sont fréquentés régulièrement par quelque 3 000 personnes, députés, collaborateurs, fonctionnaires et agents contractuels de l'Assemblée nationale, et par plus d'une dizaine de milliers de « *visiteurs* » par mois. Cette activité n'est pas neutre sur le plan environnemental mais il n'existe à ce jour aucune matrice permettant d'en évaluer l'impact global avec précision.

L'analyse fine des effets de cette activité sur la consommation d'énergie, en l'absence de système de pilotage et de comptage des installations électriques, ne peut être réalisée aisément, ce qui empêche l'identification d'abus éventuels qu'une politique d'affichage permettrait d'ailleurs certainement de prévenir.

Des normes ou labels garantissant une basse consommation d'énergie sont désormais exigés ; c'est notamment depuis quelques années le cas des photocopieurs de proximité.

La nature et les quantités de produits achetés ainsi que les conditions de gestion des déchets constituent également un autre impact qu'il conviendrait d'évaluer avec davantage de précision.

Une attention toute particulière est ainsi portée sur la consommation de papier. Les supports papier fonctionnels ont été progressivement supprimés et, le cas échéant, remplacés par des outils électroniques. La quantité de papier consommée a été divisée par deux en huit ans. Le papier qui reste utilisé est fourni par des entreprises garantissant la qualité environnementale de leur produit ; du papier recyclé est utilisé sans toutefois être généralisé. L'Assemblée nationale achète 52 000 ramettes de papier et en récupère 300 tonnes par an. Si tout le papier utilisé n'est pas destiné à être jeté, une forme de gaspillage due à un tri défectueux réduit la quantité de papier destiné à être recyclé.

Nombre d'autres achats effectués par l'Assemblée nationale intègrent une démarche plus responsable en termes environnementaux, sans que ces pratiques soient systématiquement généralisées à tous les produits ou à la totalité des locaux de l'Assemblée nationale : toner polymérisé, sacs-poubelles issus du recyclage et biodégradables, détergents bénéficiant de labels écologiques, gobelets jetables à base de farine de maïs et biodégradables.

Les transports représentent un domaine un peu particulier, compte tenu de leur mode de gestion actuel. Le parc automobile de l'Assemblée nationale qui relève directement de l'autorité des Questeurs, à la différence des autres modes de transport que sont le train, l'avion ou les taxis, affiche des résultats très satisfaisants : la consommation de carburants consommés a diminué de 35 % en six ans, grâce à l'acquisition de véhicules hybrides ou électriques, aux stages de formation à l'éco-conduite et à la diminution du nombre de kilomètres effectués.

La restauration constitue également un domaine spécifique. La composition des repas intègre diverses exigences relevant d'une gestion durable favorisant une alimentation fraîche, bio, locale,

avec des achats responsables (circuits courts et produits issus d'une pêche raisonnée et durable). Une politique de prévention et de tri des déchets a été mise en place, en vue de permettre une valorisation améliorée des déchets notamment organiques.

Ce rapide aperçu montre que des efforts constants ont été menés pour limiter l'empreinte écologique de l'Assemblée nationale, et couvrir certains enjeux sociétaux tels que l'accessibilité ou l'insertion professionnelle, notamment en favorisant l'apprentissage et en faisant appel à des entreprises d'insertion. De manière globale, l'Assemblée nationale s'inscrit d'ores et déjà dans une démarche de développement durable sans nécessairement le faire savoir.

5) Perspectives de travail

Les propositions soumises aux membres du groupe de travail visent à créer les conditions qui permettront, à moyen terme, de décider et de mettre en œuvre de nouvelles actions dans un cadre qui se veut plus cohérent et plus structuré.

La première proposition du groupe de travail est d'engager l'Assemblée nationale dans une démarche de mise en conformité et de labellisation en matière de responsabilité sociétale des organisations (RSO).

La deuxième proposition vise à faire réaliser un audit global en termes de responsabilité sociétale des organisations d'ici la fin du premier semestre 2018, pour identifier les actions prioritaires à entreprendre.

La troisième proposition prévoit la constitution d'une structure de gouvernance pour piloter la mise en conformité de la gestion et du fonctionnement de l'Assemblée nationale avec les principes du développement durable.

La quatrième proposition prévoit l'élaboration d'une « Charte » et d'un guide des bonnes pratiques, fixant les objectifs de développement durable que se donne l'Assemblée nationale, sur la base d'une démarche collaborative de co-construction.

La cinquième proposition porte sur l'organisation d'actions de sensibilisation et de formation aux enjeux et aux moyens d'action de développement durable afin de faire émerger une culture partagée au sein de l'Assemblée nationale.

La sixième proposition consiste à mettre en œuvre une valorisation continue des actions réalisées par l'intermédiaire d'une communication interne et externe renforcée.

La septième proposition consiste à organiser un événement à destination des jeunes générations récompensant des réalisations novatrices ou emblématiques en faveur du développement durable.

La huitième proposition vise à engager l'Assemblée nationale dans une démarche de labellisation « restauration responsable » pour les sites de restauration en libre-service.

La neuvième proposition concerne le développement et l'évaluation des actions engagées en matière de dématérialisation.

La dixième et dernière proposition prévoit un renforcement de la gestion et de la valorisation des déchets.

Au terme de cette courte présentation, je souhaite adresser mes sincères remerciements à la Présidente du groupe de travail, Mme Coralie DUBOST, qui a su, dès les premières réunions, orienter les travaux du groupe dans une direction originale, non encore semble-t-il empruntée par une assemblée parlementaire, ainsi que les quatre autres membres du groupe qui ont activement participé aux auditions, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Guy BRICOUT, ainsi que Mmes Fabienne COLBOC et Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE.

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

S'ENGAGER DANS UNE DÉMARCHE DE CONFORMITÉ ET DE LABELLISATION EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ORGANISATIONS

La première proposition du groupe de travail est d'engager l'Assemblée nationale dans une démarche de mise en conformité et de labellisation en matière de responsabilité sociétale des organisations (RSO). En donnant un référentiel complet et un objectif clair à notre institution, cette proposition permet de placer l'Assemblée nationale dans une démarche progressive, construite et contrôlée d'exemplarité en matière de développement durable.

OBJECTIFS

Quelques-unes des premières auditions organisées par le groupe de travail ont permis de présenter certains travaux sur la responsabilité sociétale des entreprises et des organisations. Ces auditions ont affirmé la nécessité de s'appuyer sur un référentiel permettant de structurer un plan d'action de manière stratégique.

Le groupe de travail s'est interrogé sur le référentiel à choisir dans cet objectif. La spécificité de l'Assemblée nationale, tant en termes d'usages que de structure, a démontré qu'à ce jour aucun référentiel existant ne répondait parfaitement aux enjeux et caractéristiques de notre institution. En revanche, le groupe de travail a identifié trois labels ou certifications qui pourraient être mis en œuvre dans le cadre de cette démarche progressive.

La volonté du groupe de travail de mettre en œuvre les trois piliers du développement durable, à savoir le volet environnemental, mais également les volets économique et social, a orienté son choix vers le label ELoGE comme première étape vers une certification RSO de l'Assemblée nationale. Dans un second temps, le groupe de travail préconise une certification selon les normes ISO 14001 (environnement) ou 26000 (RSE), garantissant un contrôle par un organisme tiers et la conformité avec des critères ambitieux de développement durable et de responsabilité sociale de l'institution.

Cette démarche de labellisation et de certification répond à l'ambition de mettre en œuvre une politique de développement durable cohérente et continue, accompagnée d'une gouvernance solide et d'un suivi de la mise en œuvre des objectifs.

DESCRIPTION

1) Labellisation ELoGE

Le label ELoGE, label européen d'excellence en matière de gouvernance, repose sur douze principes de bonne gouvernance tels que la conduite éthique, l'efficacité et la transparence, l'innovation et l'ouverture au changement ou encore la responsabilité sociétale de l'organisme. Ce label récompense les autorités locales ayant atteint un haut niveau de gouvernance responsable, et accompagne les structures par le biais d'outils de mise en œuvre et de mécanismes de contrôle indépendants.

Les organismes candidats à l'obtention de ce label sont évalués selon plusieurs outils : une matrice évaluant leur action et l'atteinte des objectifs, un questionnaire adressé aux usagers, ainsi qu'un questionnaire adressé aux autorités compétentes. Ce label permet de mettre en évidence les forces et faiblesses de l'organisme évalué, et récompense les démarches établies dans un souci de progression continue.

À ce jour, aucun organisme en France n'a obtenu la labellisation ELoGE. L'Assemblée nationale pourrait donc, dans cette démarche, s'inscrire comme précurseur au niveau européen.

2) Mise en conformité avec la norme ISO 14001

Le groupe de travail propose une seconde étape permettant la certification de l'Assemblée nationale à la norme ISO 140001. Cette norme permet de démontrer la performance environnementale de l'organisme évalué, en s'appuyant sur sa politique environnementale et l'atteinte de ses objectifs environnementaux. La démarche de certification ISO 14001 permet de garantir que l'organisme s'inscrit dans un système de management structuré et intégrant l'ensemble de ses activités.

La norme 14001 s'inscrit également dans une démarche volontaire d'amélioration continue. Elle définit une série d'exigences spécifiques et classifiées, contrôlées chaque année par un organisme indépendant certifié. Cette norme s'articule avec l'ISO 26000, relative à la responsabilité sociétale des entreprises.

3) Mise en conformité avec la norme ISO 26000

À terme, le groupe de travail préconise la mise en conformité avec la norme ISO 26000, relative à la responsabilité sociétale des entreprises, et garantissant l'exemplarité sur les trois piliers du développement durable. Elle évalue l'organisation selon l'impact de ses décisions et activités sur l'environnement mais également sur la société, par le biais d'un comportement transparent et éthique. Cette norme insiste tout particulièrement sur les notions de politique, de déploiement et de résultats, par le biais de lignes directrices claires.

En revanche, cette norme n'est pas certifiable puisqu'elle ne permet pas de vérifier la conformité d'une mise en œuvre par rapport à des lignes directrices, au contraire de normes reposant sur l'atteinte d'exigences. L'évaluation est cependant possible en faisant appel à un évaluateur indépendant sur la base d'un référentiel spécifique. Une nouvelle version de la norme ISO 26000, concernant la responsabilité sociétale des organisations et des élus, accompagnée d'une possibilité de certification, est en revanche envisagée par l'organisme de référence AFNOR, courant 2018. Cette actualisation permettrait ainsi de répondre aux enjeux de l'Assemblée nationale.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette démarche de labellisation doit s'inscrire dans un calendrier progressif sur la durée de la législature voire au-delà. Le calendrier de mise en œuvre dépendra donc des progrès obtenus et du rythme d'évolution de l'Assemblée nationale pour répondre aux critères de labellisation et de certification.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Les coûts induits par la mise en œuvre de cette proposition dépendront des investissements à réaliser pour répondre aux exigences des labels et normes visés. Ils permettront par ailleurs des économies relatives à une gestion optimisée des ressources et équipements. L'évaluation des coûts et économies générés pourra être précisée par le biais d'un audit global en termes de responsabilité sociétale des organisations réalisé par un tiers (voir proposition n° 2).

PROPOSITION N° 2

CONFIER À UN TIERS LA RÉALISATION D'UN DIAGNOSTIC DE RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE

La deuxième proposition vise à faire réaliser un audit pour identifier les actions prioritaires à entreprendre.

Cette proposition s'insère dans le cadre des travaux futurs du groupe de travail orientés vers la construction d'un référentiel conforme aux principes définis par la future norme ISO 26000 consacrée à la responsabilité sociétale des organisations et des élus, laquelle a été évoquée au cours des premières auditions du groupe de travail.

OBJECTIFS

Les auditions menées par le groupe de travail durant cette première phase des travaux ont démontré que de nombreuses actions en termes d'amélioration de la performance environnementale ont déjà été menées. Malheureusement, ces actions « *en silo* » ne bénéficient pas d'une mise en cohérence collective et ne font actuellement l'objet que de bilans partiels. Elles sont par ailleurs exclusivement orientées par un objectif environnemental. Des diagnostics de performance énergétique ont été réalisés sur les principaux bâtiments en 2010 et 2011. Un rapport des consommations énergétiques est réalisé chaque année. Il donne lieu à des programmations de rénovation périodiques et à des campagnes de remplacement de matériels qui intègrent autant que possible la dimension de la performance énergétique. L'Assemblée nationale a également évalué sa performance relative à la gestion et à la revalorisation de ses déchets. En revanche, la performance de l'Assemblée nationale sur les thématiques sociales (qualité de vie au travail, formation et développement personnel, communication…) et sociétales (ouverture du lieu sur la ville, à ses citoyens, transparence, ancrage local des achats…) n'a jusqu'à présent pas été réellement évaluée. D'autres thématiques environnementales telles que la mobilité ou l'alimentation mériteraient également d'être plus précisément explorées.

Afin de construire un plan stratégique global, il est nécessaire que l'Assemblée nationale se dote d'un bilan complet couvrant l'ensemble des éléments d'une démarche de responsabilité environnementale, sociale et sociétale permettant de dresser un état des lieux précis de ses performances et de ses enjeux, et de construire ainsi une politique de développement durable sur le long terme. Ce diagnostic permettra notamment de :

– Qualifier la maturié de l'organisation sur les thématiques environnementales, sociales et sociétales de la responsabilité sociétale des organisations ;

– Consolider les attentes des parties prenantes ;

– Partager les pratiques inspirantes d'autres institutions en France et à l'international ;

– Identifier les thématiques prioritaires au regard de ces attentes et des enjeux propres à l'Assemblée nationale (analyse de matérialité) et de croiser ces thématiques avec les travaux actuellement menés par les autres groupes de travail au sein de l'Assemblée nationale ;

– Évaluer le besoin de diagnostics techniques spécifiques sur des domaines d'ingénierie tels que l'énergie ou les déchets, et la conformité à la réglementation en vigueur.

La réalisation de ce diagnostic de responsabilité sociétale devra être confiée à un tiers, pour respecter le nécessaire besoin d'objectivité et répondre aux exigences méthodologiques imposées par cet exercice.

DESCRIPTION

La réalisation de ce diagnostic doit répondre à plusieurs conditions relatives aux procédures de marchés publics qui incombent à notre institution. Un cahier des charges clair devra être défini afin de délimiter les attentes du diagnostic, notamment en termes d'ampleur de la consultation des parties prenantes (nombre de personnes consultées en interne et à l'externe, outils et modalités de la consultation, etc.).

Une mise en concurrence pourra être lancée sur la base du cahier des charges établi en amont. Les résultats du diagnostic pourront constituer la base du plan d'action RSO en vue de l'amélioration de la performance de l'Assemblée nationale, et permettre un suivi des objectifs à court, moyen et long terme.

Ce diagnostic permettra d'engager une réflexion sur la stratégie de responsabilité sociétale de l'Assemblée nationale (thématiques prioritaires et ambition sur ces thématiques, objectifs à cinq ans…). Cette stratégie comprendra notamment - sans y être limitée - la conformité de notre Assemblée à la réglementation en vigueur dans différents domaines (bilans en termes d'émissions de gaz à effet de serre, performance énergétique des bâtiments, objectifs de réduction des déchets, etc.) et donnera lieu à un plan d'actions concret et à des préconisations sur la gouvernance de la politique de développement durable de l'institution.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Ce diagnostic de responsabilité sociétale devra être réalisé avant la fin du mois de juin 2018, c'est-à-dire avant la fin de la seconde phase de travaux du groupe de travail, afin de définir la stratégie de développement durable qui sera mise en place au sein de notre institution. La réalisation de ce type de diagnostic passe par une étape importante de collecte et de traitement des données et de compréhension de l'organisation et des attentes des parties prenantes. Sa durée dépend de l'étendue de la consultation et peut varier de trois à six mois. Bien que relativement longue, cette phase présente l'intérêt de pouvoir expliquer, promouvoir et amorcer les changements de fonctionnement ou de comportement.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût de ce diagnostic dépendra du périmètre d'étude fixé par le cahier des charges qui sera soumis lors de la mise en concurrence. Le montant dépend principalement de l'étendue de la consultation des parties prenantes et du benchmark, et est compris entre 20 000 et 40 000 euros.

PROPOSITION N° 3

DÉFINIR UNE STRATÉGIE DE GOUVERNANCE

Afin de s'inscrire dans la durée, la mise en œuvre d'une politique de développement durable à l'Assemblée nationale doit s'appuyer sur une stratégie de gouvernance et de pilotage spécifique.

Le groupe de travail recommande ainsi la constitution d'une structure de gouvernance pour piloter la mise en conformité de la gestion et du fonctionnement de l'Assemblée nationale avec les principes du développement durable.

OBJECTIF

Les auditions menées par le groupe de travail ont révélé une réelle dynamique au sein des services qui mettent déjà en œuvre de nombreuses mesures allant dans le sens d'une amélioration de la performance environnementale de l'Assemblée nationale. En revanche, ces actions « *en silo* » ne bénéficient pas d'une coordination garantissant le suivi des objectifs réalisés et l'optimisation des progrès accomplis. Les moyens dédiés au développement durable ne sont pas clairement définis et reposent sur l'implication personnelle et le volontarisme de chacun. L'absence d'une politique globale de développement durable génère ainsi de nombreuses difficultés en termes d'organisation, de recueil d'informations, de prise d'initiatives ou de mesures correctives, qui constituent pourtant des éléments essentiels pour la généralisation des comportements responsables en faveur du développement durable.

La mise en place d'une réelle politique de développement durable au sein de l'institution necessite l'installation d'un comité de pilotage dont les moyens humains et techniques renforcés permettraient de garantir une animation structurée et continue pour pérenniser l'action engagée et surtout en assurer une bonne coordination. Cette dynamique a d'ailleurs été lancée par la désignation en juin 2017 d'une responsable du développement durable, directement rattachée au Secrétariat général de la Questure. Ce premier pas vers une gouvernance globale doit désormais être renforcé avec la mise en place d'un comité de pilotage.

DESCRIPTION

Ce comité de pilotage pourrait être constitué des directeurs des services concernés, de représentants des collaborateurs et des députés. Il serait placé sous la responsabilité des secrétaires généraux.

Un référent développement durable pourra être désigné au sein de chaque service pour compléter ce dispositif.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Le comité de pilotage devra être constitué au premier semestre 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

La mesure proposée ne génère aucun coût direct.

PROPOSITION N° 4

S'ENGAGER POUR L'AVENIR EN ÉLABORANT UNE CHARTE ET UN GUIDE DES BONNES PRATIQUES DE MANIÈRE COLLABORATIVE ET CONCERTÉE

La quatrième proposition consiste à élaborer une charte du développement durable et un guide des bonnes pratiques en concertation avec l'ensemble des parties prenantes internes et externes.

Le parlement finnois, ainsi que le Riksdag suédois, ont indiqué avoir mis en œuvre, en amont de la définition de leur programme environnemental, une démarche participative qui constitue un levier important pour déployer, dans la durée, des pratiques responsables et conformes au développement durable.

L'Assemblée nationale pourrait ainsi élaborer une charte du développement durable ainsi qu'un guide des bonnes pratiques, adaptés à son fonctionnement et aux contraintes de ses services.

Une fois finalisés, ces documents devront être soumis à la consultation de l'ensemble des parties prenantes avant d'être validés par la Présidence et le Bureau de l'Assemblée nationale.

OBJECTIFS

Pour garantir une démarche responsable efficace, il faut que les constats et les objectifs soient clairement identifiés et que ceux-ci soient le plus largement partagés.

Les auditions ont par ailleurs démontré que la méconnaissance des enjeux fondamentaux, l'insuffisante information sur les actions engagées ou envisagées, comme sur les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre, constituent des obstacles à l'élaboration ou à la poursuite d'une démarche responsable.

C'est pourquoi, une norme souple, reposant sur un engagement volontaire à la fois collectif et individuel, et énonçant quelques principes partagés, devrait être élaborée au sein de l'Assemblée nationale.

DESCRIPTION

À l'issue des premières phases de consultation, et sur la base des suggestions reçues par le groupe de travail, un projet serait établi et soumis aux autres groupes de travail, afin de susciter une démarche transversale.

Il pourrait également donner lieu à une phase de consultation ouverte en ligne par exemple, et à l'organisation d'ateliers de travail.

Le document finalisé devra être soumis à la consultation des services administratifs et opérationnels, des groupes parlementaires et de l'ensemble des parties prenantes, afin d'intégrer les propositions les plus pertinentes, avant d'être validé par la Présidence et le Bureau de l'Assemblée nationale.

Une fois adoptés, la charte du développement durable et son guide des bonnes pratiques devront faire l'objet d'une communication interne et externe (affichage dans tous les services, publication sur la page web dédiée au développement durable, etc.).

La validation finale du document par le Bureau lui donnera l'autorité nécessaire à une pleine effectivité. Cette dernière sera d'autant plus forte que la Charte aura été construite de manière collective, suscitant l'adhésion des parties prenantes.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Le processus d'élaboration pourra commencer dès le premier semestre 2018. Les résultats des différentes consultations et de l'audit seront pris en compte. La charte et son guide des bonnes pratiques pourront être actualisés et révisés tous les trois ans.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

La mesure proposée ne génère aucun coût direct.

PROPOSITION N° 5

ORGANISER DES FORMATIONS ET DES ACTIONS DE SENSIBILISATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ORGANISATIONS

La formation et la sensibilisation sont au cœur de tout projet destiné à promouvoir la responsabilité sociétale des organisations et le développement durable.

Les plans successifs mis en place par les gouvernements français pour parvenir à ce que l'État se montre exemplaire en termes de développement durable et de responsabilité sociétale contenaient des objectifs en matière de sensibilisation et de formation, afin de faire naître une « *culture partagée du développement durable.* »

Durant cette première phase de travaux, le groupe de travail a ainsi identifié un réel besoin de mettre en œuvre des actions de sensibilisation et de formation de manière régulière au sein de l'institution.

OBJECTIFS

Afin de mener à bien une politique ambitieuse de développement durable, l'implication de tous les acteurs, usagers, prestataires, visiteurs, est indispensable. Les sessions de formation comme les événements de sensibilisation permettent ainsi une prise de conscience des enjeux et l'ouverture d'un débat au sein même de l'institution.

Quelques actions de ce type ont déjà été organisées à l'Assemblée nationale. Ainsi, les mardis de l'avenir, organisés sous la présidence de Claude Bartolone, permettaient à tous de venir à la rencontre d'acteurs emblématiques sur les questions de développement durable, et contribuaient à l'émergence d'une conscience collective et partagée. De même, si des formations ont déjà été dispensées aux personnels de l'Assemblée (formation à l'éco-conduite pour les chauffeurs du parc automobile, tri des déchets pour les personnels), les auditions ont démontré le besoin de pérenniser et de renforcer ces formations. Les représentants du service de la Logistique parlementaire ont ainsi fait part lors de leur audition, de l'organisation d'un module de formation sur les clauses sociales et les critères liés au développement durable utilisés dans le cadre de la commande publique.

L'organisation de formations et d'événements de sensibilisation devrait ainsi permettre la diffusion auprès des agents de l'Assemblée nationale, des collaborateurs mais aussi des députés d'une culture de développement durable et de RSE/RSO, afin qu'ils soient en mesure d'en identifier les enjeux essentiels, de prendre conscience des retombées positives d'une telle démarche et de les doter des outils nécessaires dans la perspective de l'élaboration d'un projet en commun.

DESCRIPTION

1) Actions de sensibilisation

Les actions de sensibilisation peuvent être mises en œuvre de différentes manières au sein de notre Assemblée, et toutes les initiatives permettant le partage de connaissances et de compétences sur cette thématique doivent être encouragées. Il peut s'agir :

– De l'organisation de journées et d'actions de sensibilisation à destination des usagers et visiteurs de l'Assemblée ;

– D'initiatives spontanées de la part de députés pour contribuer à l'émergence d'un débat : conférences, projections de documentaires ou de films suivies d'un débat, événements artistiques en lien avec la thématique du développement durable, tables rondes, etc ;

– D'événements organisés par la présidence de l'Assemblée nationale, de plus grande envergure, sur une base ponctuelle ou plus régulière ;

– D'informations à destination des usagers, personnels et visiteurs de l'Assemblée nationale : affichettes de bonnes pratiques, guides thématiques, brochures didactiques, *newsletter* RSE de l'Assemblée nationale, notamment.

2) Formations

Les auditions menées dans le cadre du groupe de travail ont permis d'identifier un réel besoin de formation de tous sur les enjeux relatifs au développement durable. Si la prise de conscience des enjeux est un premier pas important et positif vers des comportements vertueux, la transformation profonde de nos comportements nécessite parfois une formation renforcée. C'est notamment le cas pour la gestion et la revalorisation des déchets, l'utilisation énergétique de nos bâtiments et équipements, ou la gestion du papier et des fournitures.

Ces formations devront être dispensées aussi bien aux députés et à leurs collaborateurs, qu'aux personnels techniques de l'Assemblée nationale, aux contractuels ou aux fonctionnaires. Divers organismes accrédités proposent des formations individuelles ou collectives sur cette double thématique RSE / développement durable, auxquels l'Assemblée nationale pourrait ainsi faire appel.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Ces actions de sensibilisation et ces formations pourront être mises en œuvre dès le premier semestre 2018, et sur un rythme régulier et pérenne. L'identification des champs d'actions prioritaires pourra également permettre d'établir un calendrier des formations à cibler.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût des formations dépendra de la nature des organismes dispensant ces formations, de leur durée, de leur format et du nombre de personnes formées par séance. Des conventions de partenariat pourraient ainsi être conclues avec des organismes publics ou semi-publics (Ademe, AFB, AirParif) ou associatifs proposant des formations à coût nul ou limité. Dans le cas de formations spécifiques, professionnalisantes ou soumises à une évaluation, l'Assemblée nationale pourrait faire appel à des organismes de formation privés.

PROPOSITION N° 6

VALORISER LES MESURES ET INNOVATIONS MISES EN ŒUVRE

La plupart des auditions ont mis en évidence l'importance de la valorisation continue des initiatives et actions mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie de développement durable, par l'intermédiaire d'une communication interne et externe renforcée.

OBJECTIFS

La valorisation des mesures engagées et de leurs bénéfices au regard du développement durable paraît indispensable pour accompagner la mobilisation et l'implication de toutes les parties prenantes dans le développement de comportements responsables.

La communication environnementale au sein de notre institution n'est que peu développée. Pourtant, les différentes auditions ont permis de mettre en évidence le fait que la valorisation des actions déjà menées était un vecteur essentiel d'implication et de progrès dans une démarche de développement durable. Les efforts déjà menés par les différents services doivent donc être mieux valorisés. Cette valorisation doit passer par une communication renforcée garantissant l'implication de tous et l'information des citoyens sur la démarche d'exemplarité environnementale menée au sein de l'Assemblée.

La mise en valeur des bénéfices induits par l'ensemble des actions engagées, peut également contribuer à renforcer la prise de conscience de chacun de son intérêt à agir et à adopter des comportements responsables.

DESCRIPTION

1. Renforcer la communication interne sur le suivi des actions mises en œuvre dans chaque service

Le renforcement de la communication interne peut passer par plusieurs vecteurs spécifiques :

– La page dédiée au développement durable sur l'intranet doit permettre de promouvoir davantage l'ensemble des actions répondant aux objectifs d'exemplarité environnementale et de responsabilité sociétale au sein de l'Assemblée nationale. Elle pourrait être complétée par la publication de la charte et de son guide des bonnes pratiques, par les résultats positifs des actions menées par les différents services (économies d'énergie, quantité de déchets valorisés…) qui donneront la mesure de l'efficacité des actions de chacun, et par un espace participatif dédié à la consultation des personnels et usagers.

– L'organisation d'actions de communication régulières et ciblées, afin de mettre en valeur des initiatives innovantes et vertueuses au sein des services, et mieux communiquer sur leur impact en termes de développement durable.

2. Développer une communication à destination des citoyens sur la politique de développement durable appliquée à l'Assemblée nationale

La communication à l'égard des citoyens contribue à valoriser la démarche d'exemplarité environnementale et sociétale dans laquelle s'inscrit notre institution. Elle peut être réalisée par le biais de plusieurs outils :

– La valorisation auprès des citoyens des actions de développement durable mises en œuvre nécessite la création d'une page dédiée sur le site public de l'Assemblée nationale. Cette page pourra être alimentée par l'ensemble des informations relatives aux actions engagées et aux progrès réalisés au sein de l'Assemblée.

– L'établissement d'un partenariat avec LCP ou une chaîne de l'audiovisuel public pour la création de programmes courts dédiés à la valorisation des pratiques innovantes en matière de développement durable.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Ces actions de valorisation devront être réalisées dès le premier semestre 2018 et régulièrement alimentées dans un souci d'actualisation des progrès réalisés.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût de la mesure dépend des évolutions à développer sur les sites interne et externe de l'Assemblée nationale, ainsi que de la nature des événements et actions de communication interne qui seront mis en œuvre.

PROPOSITION N° 7

CRÉER UN « TROPHÉE DES GÉNÉRATIONS FUTURES » POUR ENCOURAGER LA JEUNESSE RESPONSABLE ET LES INITIATIVES INTERNES

La septième proposition consiste à organiser au sein de l'Assemblée un événement susceptible de créer un phénomène d'entraînement en faveur du développement durable.

Elle prend en considération l'une des suggestions émises dans le cadre des contributions adressées au groupe de travail, le 25 octobre 2017, qui proposait de donner « *de la visibilité à des grands enjeux ou des grands moments de l'environnement* ».

OBJECTIFS

Diverses manifestations récurrentes sont organisées par l'Assemblée nationale : Parlement des enfants, Journées du Patrimoine, Journée du Livre politique… D'autres restent plus confidentielles, telle la remise des prix de thèses. Aucune de ces manifestations annuelles n'est dévolue à un thème associé au concept de développement durable, et notamment à l'un des 17 objectifs définis par les Nations Unies.

Il pourrait donc être envisagé d'organiser chaque année un événement dédié au développement durable et aux générations futures qui permettrait d'encourager et de valoriser les initiatives citoyennes et associatives en la matière.

Si, conformément à l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'Assemblée nationale jouit de l'autonomie financière, la dotation budgétaire qui lui est attribuée vise à lui allouer "*les crédits nécessaires à son fonctionnement*", ce cadre n'interdit cependant pas à l'Assemblée nationale de réaliser des opérations destinées à susciter en son sein une certaine émulation ou d'organiser des événements répondant à un objectif d'intérêt général.

DESCRIPTION

1) Nature de l'événement : la création des Trophées des générations futures

Au cours de cet événement seraient présentées et récompensées des réalisations novatrices ou emblématiques en faveur du développement durable. Des trophées, dénommés « *Trophées des générations futures* », seraient remis au cours d'une cérémonie.

Afin de donner une portée éducative à l'événement, le concours serait réservé exclusivement aux jeunes générations, apprentis, lycéens, jeunes en formation en alternance, étudiants, jeunes actifs ou jeunes bénévoles, âgés de moins de 25 ans. Il pourrait s'accompagner d'un trophée « interne » visant à récompenser une ou plusieurs actions remarquables d'un membre du personnel ou d'un des services de l'Assemblée nationale.

Un jury pluraliste composé de députés et de personnalités qualifiées pourrait être constitué.

2) La date de l'événement : au cours de la semaine européenne du développement durable

La cérémonie de remise des Trophées pourrait être organisée chaque année dans le cadre de la semaine européenne du développement durable, qui se déroule généralement au mois de juin, et qui a pour objectif de stimuler les initiatives, individuelles ou collectives, afin de promouvoir le développement durable.

3) Le financement de l'événement : la recherche de solutions innovantes

L'Assemblée nationale pourrait, dans le cadre d'un partenariat conclu avec des organismes publics, des entreprises voire des associations, bénéficier du concours de tiers pour l'organisation de l'événement.

La nature des prix remis reste à déterminer.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Pour sa première édition, la manifestation pourrait récompenser dès le mois de juin 2018 une ou plusieurs initiatives innovantes en matière de développement durable, et présenter le thème retenu pour l'édition 2018-2019.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût de la mesure ne peut être déterminé à ce stade. Il dépendra de plusieurs critères (envergure et nature de la cérémonie de remise de trophées ; éventuels coûts relatifs à l'activité du jury – déplacements, frais de fonctionnement –; nature du prix remis aux lauréats - financier, matériel, symbolique).

PROPOSITION N° 8

RESTAURATION RESPONSABLE

La huitième proposition consiste à entamer une procédure permettant aux restaurants en libre-service de l'Assemblée nationale d'être qualifiés de « *Restaurants responsables* ».

OBJECTIFS

Une démarche de restauration responsable permet de répondre à des enjeux aussi bien alimentaires que sociaux, environnementaux, énergétiques et climatiques. Le choix d'une alimentation de qualité et de proximité n'a pas seulement un impact positif sur le consommateur. Il est source de diminution de la pollution des sols, de protection de la biodiversité, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de développement des territoires grâce au maintien d'une activité agricole.

Les auditions ont montré que le fonctionnement des restaurants de l'Assemblée était déjà, dans une large mesure, respectueux de l'environnement.

En premier lieu, la politique d'achats comprend un approvisionnement composé en large partie de produits biologiques et de produits locavores ou en circuits courts. La préférence est donnée aux produits bénéficiant d'un label attestant de pratiques respectueuses de l'environnement et de la biodiversité (label bleu blanc cœur, labels Pavillon France ou MSC pour une pêche durable).

En second lieu, les méthodes de travail ont été revues afin de limiter la consommation des ressources (énergie, eau) ainsi que la production de déchets, tout en organisant les livraisons de manière à limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, aussi bien à des fins nutritionnelles que de lutte contre le gaspillage, la composition des menus et la confection des plats ont été adaptées aux nouvelles demandes des consommateurs, notamment par la réduction de la quantité de sel, de sucre, de graisse ou de viande.

Toutefois ces différentes démarches ne s'inscrivent pas dans un cadre global permettant un suivi des conséquences des mesures prises, au moyen d'indicateurs.

DESCRIPTION

S'il n'existe pas aujourd'hui de norme de certification d'un restaurant responsable, plusieurs initiatives ont été prises dans le secteur public ou le secteur associatif pour promouvoir un fonctionnement responsable des restaurants, y compris en restauration collective.

En lien avec l'association chargée de la gestion des restaurants de l'Assemblée, il conviendrait de mieux mettre à profit la connaissance de ces bonnes pratiques pour améliorer le fonctionnement des restaurants en libre-service.

Plusieurs associations proposent des services de conseil auxquels il serait utile de recourir. Dans le cadre d'un tel partenariat, une première étape consisterait à établir un diagnostic des actions déjà menées et des attentes des consommateurs. Sur cette base, un plan d'action pourrait être défini et ses résultats feraient l'objet d'une évaluation.

Certaines de ces associations ont élaboré un cahier des charges dont le respect permet d'obtenir une labellisation non officielle attestant de l'engagement d'un restaurant en faveur du développement durable.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Une proposition d'engager un audit des pratiques actuelles des restaurants et un recueil des attentes des consommateurs pourrait être soumise dès le début de l'année 2018 au Conseil d'administration de l'association chargée de la gestion des restaurants en libre-service.

La définition d'un plan d'actions pourrait intervenir dans le courant de l'année 2018 et être suivie d'une première évaluation en 2019.

S'il était choisi de recourir à la « démarche Mon Restau Responsable® » mise en place par la Fondation Nicolas Hulot et l'association Restau'Co, les restaurants en libre-service pourraient bénéficier du logo « *Ici, Mon Restau Responsable s'engage* » dès 2018 puisque cette attribution a lieu dès que le restaurant s'engage publiquement dans la démarche.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le recours au conseil d'associations ou à la labellisation est généralement gratuit. En revanche, le plan d'actions pourra éventuellement comprendre des mesures qui renchériront les repas proposés dans les libres-services. Le coût ne peut donc être déterminé à ce stade. Il dépendra en partie de l'arbitrage effectué par les consommateurs entre le prix et la qualité des prestations.

PROPOSITION N° 9

POURSUIVRE ET ACCOMPAGNER LE PROCESSUS DE DÉMATÉRIALISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

La neuvième proposition vise à poursuivre et accompagner le processus de dématérialisation des travaux parlementaires, notamment pour ce qui concerne les amendements en commission et en séance publique, ainsi que les rapports parlementaires.

Une politique active de numérisation et de dématérialisation des travaux parlementaires est engagée depuis plusieurs années, à partir des besoins de mise en ligne des documents et des informations sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

La totalité des documents est désormais éditée sous forme numérique. Progressivement les éditions imprimées sont réduites en nombre, puis supprimées.

Cependant, la suppression complète des formats imprimés requiert bien souvent de perfectionner les outils informatiques, de façon à proposer aux députés, à leurs collaborateurs et aux services de l'Assemblée des solutions répondant à leurs besoins dans le déroulé du travail parlementaire.

Des actions spécifiques devront être engagées en 2018, en particulier pour enrichir les applications ELOI et ELIASSE, tandis qu'une réflexion de fond doit être menée pour revoir la structure, la forme et le contenu des rapports parlementaires.

Par ailleurs un bilan chiffré et quantifié des économies réalisées grâce à la numérisation devra être établi, tant en termes d'économies de papier que d'économies d'énergie, de matériels d'impression et de consommables.

OBJECTIFS

La dématérialisation des documents parlementaires est une source importante d'économies en termes de papier et d'impression (matériels d'impression, consommables, énergie électrique). Le tirage relativement banal de 80 liasses d'amendements en commission sur un texte faisant l'objet de 100 amendements suppose un tirage de 8 000 à 10 000 pages, c'est-à-dire autant de papier et d'énergie électrique qu'il est nécessaire. Le même texte venant en discussion dans l'hémicycle nécessitera un volume de tirage imprimé trois fois supérieur. À l'évidence, la dématérialisation est un gage puissant d'économies et une contribution non négligeable au développement durable au sein de l'Assemblée nationale.

La plupart des documents parlementaires sont aujourd'hui dématérialisés. Les amendements sont saisis et consultés sur deux applications informatiques développées à cet effet. La consultation est ouverte au grand public.

Pour autant, en commission, comme dans l'hémicycle des liasses d'amendements étaient ou sont encore imprimées à grands frais, permettant aux députés d'accéder de façon assez aisée aux amendements au fur et à mesure de l'avancement des débats. Il convient d'atteindre le même objectif, voire mieux, avec une solution dématérialisée.

Pour ce faire, il a été nécessaire de modifier l'application ELIASSE pour permettre un avancement « guidé » des amendements au fil de la discussion.

Depuis quelques semaines, les députés ont pu expérimenter en commission la consultation et la discussion des amendements sur la seule base des documents numérisés. Quatre commissions ont mené à bien cet exercice : les commissions des Lois et des Finances ainsi que les commissions des Affaires sociales et des Affaires Culturelles. Aucune difficulté n'est apparue à cette occasion.

Néanmoins, il reste à traiter la question de l'annotation et du commentaire de ces mêmes amendements sous format numérique pour l'usage des députés en commission et en séance publique, à l'instar des annotations qui étaient écrites sur les amendements imprimés.

Par ailleurs, les rapports parlementaires, en particulier les rapports législatifs sont volumineux, riches d'analyses et d'informations mais sont souvent édités, en format numérique comme en format imprimé, de façon relativement tardive, ne permettant pas de mettre à la disposition des députés, dans des délais compatibles avec l'examen des textes, un véritable outil d'aide à la décision, aisément consultable, rapidement et facilement accessible. Les rapports législatifs sont édités sous forme imprimée à 310 exemplaires (rapports législatifs) ou 180 exemplaires (rapports d'information).

La suppression des éditions imprimées et l'édition numérique exclusive ne sont possibles qu'à la condition de revoir l'ampleur, le contenu, la structure des rapports parlementaires.

DESCRIPTION

S'agissant des amendements, il conviendra d'insérer dans l'application ELOI un cadre de saisie des argumentaires ou des interventions des députés. Ce cadre sera à la disposition des députés de façon à associer cet argumentaire à l'amendement dont il est l'auteur ou aux amendements sur lesquels il compte intervenir.

Dans ELIASSE, en consultation, pour les débats en commission ou en séance publique, les argumentaires saisis devront s'afficher en lien avec l'amendement, chaque député devant avoir l'exclusivité de la consultation des argumentaires qu'il a produits et devant, par conséquent, s'identifier à cet effet.

S'agissant des rapports parlementaires, il convient d'en réduire l'ampleur et le contenu pour proposer une information concise, utile pour la décision et facilement accessible. Cela suppose de revoir le contenu des rapports, leur architecture, leur structure, de façon à disposer d'un document d'accès facile, susceptible d'être publié de manière progressive, au fil de l'avancement des travaux parlementaires, en « blocs » indépendants et non plus en un seul « bloc » quasiment au terme de la procédure d'examen des textes. Les rapports doivent désormais être directement conçus pour le web, le cas échéant avec une infographie dynamique, et non plus prioritairement pour l'édition imprimée.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La modification des applications ELIASSE et ELOI fera l'objet d'études et de développement à prévoir dans le courant de l'année 2018.

Par ailleurs, la réflexion sur la refonte des formats d'édition des rapports parlementaires a déjà été engagée et se poursuivra pour aboutir en 2018.

Il est vraisemblable que des outils nouveaux d'édition et de publication de rapport devront être acquis, un effort de formation des personnels devra être engagé. L'aboutissement complet de ces actions paraît envisageable d'ici la fin de l'année 2018, voire au début de la session ordinaire 2018-2019.

Enfin, un premier bilan quantifié des retombées de la dématérialisation pourra être établi d'ici la fin du premier trimestre 2018, en ce qui concerne les amendements. Un bilan exhaustif pourra être établi une fois l'ensemble des actions énoncées menées à leur terme, en 2019.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

S'agissant des applications ELOI et ELIASSE, l'essentiel du travail d'étude et de développement sera réalisé au sein du service des Systèmes d'information, avec les ressources internes dont il dispose. Cependant une contribution sera nécessaire sur certains aspects logiciels complexes. Un budget de 50 000 € paraît nécessaire.

Concernant les rapports parlementaires, la réflexion sur la conception des nouveaux contenus ainsi que sur la nouvelle structure des documents est déjà engagée en interne. Une étude technique devra être réalisée, essentiellement en interne, pour choisir, si nécessaire de nouveaux outils de publication et définir de nouvelles procédures. Le cas échéant de nouveaux outils d'édition devront être acquis en 2018. Le coût de ces outils, devant se substituer le cas échéant au traitement de texte traditionnel, peut difficilement être précisé ou même estimé à ce stade.

PROPOSITION N° 10

RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE DE GESTION ET DE TRI DES DÉCHETS

La dixième proposition consiste à renforcer la politique de gestion et de tri des déchets. Des actions ont été menées et permettent d'ores et déjà de recycler de nombreux déchets (piles, ampoules, bois, métaux, verre, canettes, déchets organiques, végétaux, toners, capsules de café…) mais des progrès sont encore possibles, notamment en matière de récupération du papier usagé dont la production, nonobstant le processus de dématérialisation constaté ces dernières années et qu'il faut intensifier, demeure encore trop importante.

OBJECTIFS

Le tri des déchets est un enjeu majeur du développement durable. La démarche dans laquelle l'Assemblée nationale s'est engagée depuis de nombreuses années peut être poursuivie et amplifiée efficacement. Si les citoyens français s'habituent de plus en plus au tri, il doit en être de même à l'Assemblée nationale. Le recyclage dépendant du tri dès la production des déchets, il faut donc permettre ce tri par la mise en place d'espaces dédiés, cette politique devant être accompagnée par une intense campagne d'information et le développement de formations spécifiques pour les équipes gestionnaires de déchets.

DESCRIPTION

Plusieurs points d'amélioration ont été identifiés :

– Garantir le tri des papiers et magazines dans l'ensemble des bureaux et salles de l'Assemblée nationale à travers la généralisation de l'installation, sur l'ensemble des sites, des zones et des étages, de containers de tri spécifiques pour chaque type de déchet et un développement des bonnes pratiques. La seule limite à la mise en place des nouveaux équipements doit résider dans le respect des normes de sécurité incendie qui exigent des circulations sans obstacles. L'expérience pilote menée à la Présidence ces derniers mois et qui semble avoir donné satisfaction, doit servir de guide pour une meilleure organisation des circuits de recyclage.

– Améliorer la formation des gestionnaires de déchets au tri sélectif comme l'information de tous les producteurs notamment au travers d'affichages adaptés.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

L'installation de nouveaux containers pourrait être mise en place dès le début du deuxième trimestre de l'année 2018. La mise en œuvre d'une campagne d'information doit pouvoir être organisée encore plus rapidement.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût des nouveaux équipements de tri peut être évalué à ce stade à 80 000 € environ, correspondant pour l'essentiel à l'achat des containers nécessaires. Il est à noter cependant que la valorisation des déchets qui en résultera permettrait des économies durables sur les marchés de ramassage et de traitement, intégrant ainsi l'Assemblée nationale dans un cercle vertueux.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

5 OCTOBRE 2017

- M. Franck LEBEUGLE, directeur général AFNOR Certification

19 OCTOBRE 2017

- Mme Magalie MARAIS, Professeur assistant en management et organisation, Business School de Montpellier

26 OCTOBRE 2017

- M. Michel MOREAU, secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence
- M. Christophe PALLEZ, secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale
- M. Bruno VIEILLEFOSSE, directeur du service des Systèmes d'information de l'Assemblée nationale

2 NOVEMBRE 2017

- Mme Alina TATARENKO, directrice du Centre d'expertise pour la réforme de l'administration locale du Conseil de l'Europe

9 NOVEMBRE 2017

- M. Pascal BRILLANT, directeur du service de la Logistique parlementaire de l'Assemblée nationale, Mme Bénédicte RIZZO, MM. Jean-Éric LEBELT, François DULUC, chefs de division, Dominique PETRUCCI, chef du parc automobile M. Stéphane FEUGUEUR, chef de cuisine
- M. Stéphane GUY, directeur du service des Affaires immobilières et du patrimoine de l'Assemblée nationale, et M. Oliver CHIGOT, ingénieur en chef

23 NOVEMBRE 2017

- Mme Laurence MONNOYER-SMITH, Commissaire générale au développement durable et M. Yann DUMAREIX, chef du Bureau de l'exemplarité du service public du ministère de la Transition écologique et solidaire

30 NOVEMBRE 2017

- Mme Joëlle COLOSIO, directrice de l'action régionale Nord et Est de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, et M. Jean-Marie BOUCHEREAU, responsable de la cellule Qualité RSE de l'ADEME

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Trente-deux contributions ont été enregistrées sur la plate-forme et deux fonctionnaires de l'Assemblée nationale ont émis des suggestions auprès du secrétariat du groupe de travail. Vingt-cinq personnes ont ainsi souhaité s'exprimer, six d'entre elles ayant envoyé deux ou trois contributions chacune.

La plupart des contributeurs ont utilisé un pseudo ou des initiales. Seules quatre contributions ont un auteur immédiatement identifiable : sur la plate-forme assurant une expression publique, un député a déposé une contribution ainsi qu'une personne se réclamant d'un groupe parlementaire, et, par courriel, deux fonctionnaires.

Une majorité de contributeurs semble exercer une activité au sein de l'Assemblée nationale. La variété des mesures préconisées traduit certainement leur volonté de changer leurs propres pratiques autant que celles des autres personnes présentes sur le site.

S'agissant des contributeurs extérieurs, leur regard ne va pas, en règle générale, au-delà des espaces faisant l'objet de prises de vues (hémicycle, salles de réunion des commissions, vue générale des bâtiments et de leurs abords).

Aucun véritable « *dialogue* » n'a pu s'instaurer, même si les auditions des représentants des services de l'Assemblée nationale ont, après coup, répondu à certaines questions posées. La pratique suivie par le groupe de travail, consistant à prendre connaissance des contributions à la fin des réunions et, le cas échéant, à en discuter, n'a pas permis d'engager d'échanges, faute d'interactivité. En revanche, quelques contributeurs ont souhaité appuyer les suggestions émises par d'autres ou, au contraire s'en démarquer. Mais ce phénomène est resté très marginal.

L'absence d'informations publiques structurées sur le développement durable, notamment de données concernant la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée national, explique largement cette situation, comme l'indétermination du référentiel susceptible d'être utilisé dans ce domaine.

Par comparaison aux autres groupes de travail, la participation est restée l'une des plus modestes.

Le nombre de contributions du groupe de travail en charge du développement durable est sensiblement équivalent à celui recueilli par les groupes de travail consacrés aux conditions de travail à l'Assemblée nationale et au statut des collaborateurs ou aux moyens de contrôle et d'évaluation.

1) L'appréhension des enjeux du développement durable par le panel des contributeurs

La presque totalité des contributions s'est focalisée sur des questions environnementales particulières. Une seule contribution a fait allusion aux travaux du groupe de travail visant à intégrer ces préoccupations dans une problématique plus large sur la responsabilité sociétale des organisations et tendant à utiliser la méthodologie décrite par les référentiels qui s'y rapportent.

Les solutions préconisées sont, dans le périmètre retenu par les contributeurs, parfois structurantes, mais leur liste renvoie souvent à un catalogue de mesures, certaines cohérentes entre elles, d'autres disparates.

L'Assemblée nationale est, quant à elle, essentiellement perçue comme une entité, une organisation, généralement indissociable des membres qui la composent, à savoir les députés, mais aussi comme un lieu de travail ou un prestataire de services.

– Des préoccupations partagées

Limiter les impacts environnementaux négatifs liés au fonctionnement de l'Assemblée nationale constitue la ligne directrice, trois enjeux majeurs pouvant être identifiés : limiter la consommation d'énergie, et particulièrement d'électricité ; réduire les émissions de gaz à effet de serre ; réduire les déchets, en amont et en aval.

La gestion des déchets et la lutte contre le gaspillage (17 occurrences) avec, par ordre d'importance le papier, le plastique et les bio-déchets, sont, à égalité avec la réduction de la consommation d'énergie et des émissions de dioxyde de carbone (transports autant que bâtiments), les thématiques les plus souvent évoquées, avant la préservation des ressources en eau, la promotion de produits éco responsables, ou la protection de la biodiversité.

Seulement deux sujets ont été controversés : l'empreinte écologique positive ou négative des technologies de l'information et de la communication et celle des véhicules électriques.

– La préconisation de solutions ajustées aux problèmes identifiés

Les propositions ont été nombreuses (plus de soixante-dix) : les auteurs de la plupart des contributions ont ainsi fait preuve d'un esprit constructif.

Certains des outils proposés sont structurants et permettent de replacer la problématique dans un cadre plus large : formation et sensibilisation ; promotion du développement durable et valorisation des initiatives prises ailleurs ; élaboration d'indicateurs (audit énergétique, bilan carbone ; « *bilan déchets* ») ; définition de stratégies (valorisation des déchets recyclables ; tri des déchets ; achats responsables et durables ; élaboration d'un plan « *Climat* ») ; affichage.

Sur un mode plus allusif qu'argumentatif, d'autres orientations ont été évoquées : la prise en compte des grilles d'analyse proposées au niveau international ; la mutualisation de moyens avec d'autres institutions ; une réorganisation du temps de travail ; l'examen des moyens matériels et humains mobilisés.

2) Les premiers enseignements pouvant être tirés de cette consultation : Poser les fondements d'un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes

En s'inspirant des principes de la responsabilité sociétale des organisations, quelques premiers enseignements se dégagent et nous conduisent à nous interroger sur nos propres pratiques.

– Informer et rendre compte

Pour qu'il y ait un dialogue, il faut que des informations soient partagées et que celles-ci soient expliquées.

Les auditions des services par le groupe de travail ont permis d'identifier certaines mesures préconisées par des contributeurs mais déjà mises en œuvre (détecteurs de présence, gestion des déchets alimentaires, réduction de la consommation de papier…) ; divers bilans dont les résultats n'ont pas été rendus publics ont été par ailleurs effectués. L'un des principes de la RSO étant de « rendre compte », c'est-à-dire construire des indicateurs fiables, les actualiser et expliquer leur évolution, des progrès restent nécessaires sur ce plan.

L'information ne peut cependant se limiter à une présentation des actions engagées et des résultats obtenus. « *Éduquer, former et sensibiliser pour la transition écologique et le développement durable* » n'est-il pas un des axes de la stratégie nationale de transition écologique vers le développement durable 2015-2020 ? La circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements ne reconnaissait-elle pas déjà qu' « *un effort de formation est nécessaire pour faire naître et diffuser une culture partagée du développement durable* » ?

Ce besoin d'information n'est cependant pas circonscrit aux conditions de fonctionnement et de gestion de l'Assemblée nationale. Quel est l'état actuel des connaissances sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication ? Quelles sont les bonnes pratiques éprouvées ? Mais aussi quelle est la stratégie publique en matière de développement durable ?

– Intégrer à notre réflexion les impacts négatifs d'une image peu fidèle du travail parlementaire

L'effort d'information, s'il était limité aux considérations environnementales, serait insuffisant.

Les contributeurs « *externes* » n'ont-ils pas eu tendance à se focaliser sur le champ des activités saisi par les caméras, hémicycle et salles de réunion des commissions ? Les contributeurs « *internes* » sont-ils parvenus à dépasser leur environnement professionnel quotidien et ont-ils eu conscience

de faire partie d'un système collectif et solidaire où ceux qui y travaillent bénéficient nécessairement du service que d'autres assurent ?

L'activité parlementaire dans sa globalité mérite d'être expliquée. Le fonctionnement et la gestion de l'Assemblée nationale le méritent également, même si des progrès considérables ont été réalisés depuis plusieurs années.

ANNEXE

PRÉSENTATION DES ACTIONS MENÉES AU SEIN D'AUTRES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Dix Assemblées représentant neuf pays ont répondu au questionnaire envoyé par l'Assemblée nationale relatif au développement durable. Il s'agit des Assemblées des pays suivants : Allemagne (Bundesrat et Bundestag), Autriche (Nationalrat), Belgique (Sénat), Finlande, Grèce, Lettonie, Norvège, Portugal et Suède. Par ailleurs, certains Parlements qui n'ont pas répondu au questionnaire, tels le Parlement britannique ou le Parlement européen, présentent des informations pertinentes sur leur site internet.

1) Mise en œuvre d'une politique spécifique, objectifs, éléments caractéristiques

Les dix Assemblées ayant répondu mettent en œuvre depuis plusieurs années (entre 5 et 10 ans) une stratégie verte (Norvège), un programme environnemental (Finlande), un concept énergétique global, exposé sur le site internet du Bundestag, ou à défaut différentes actions ciblées en vue de satisfaire des objectifs de développement durable. Sans être nécessairement quantifiés, ces objectifs privilégient une finalité environnementale en incluant dans certains cas une dimension sociale (don d'équipements à des ONG au Portugal ou à des écoles publiques en Grèce et en Lettonie, bien-être au travail en Belgique) ou/et budgétaire (Belgique, Grèce). La certification ISO 14001 qui revêt plusieurs dimensions est détenue par quelques Parlements (Finlande, Suède).

Les domaines de prédilection de la politique ou des actions environnementales mises en œuvre sont principalement les suivants : la réduction des consommations d'énergie, le tri sélectif et le recyclage des déchets, la réduction de la consommation de papier et son recyclage, les achats durables, la réduction des émissions de GES à travers les transports terrestres (parc automobile en partie hybride ou électrique en Allemagne, promotion du vélo en Belgique, au Bundesrat) et/ou aérien (réduction du transport aérien long courrier et substitution de vidéo conférences aux déplacements internationaux en Norvège), l'entretien, la rénovation ou la construction écoresponsable des bâtiments (isolation lors de la rénovation des bâtiments historiques au Bundesrat allemand, en Autriche, Grèce, Finlande ; construction d'un nouveau bâtiment labellisé au Bundesrat…).

2) Concernant l'organisation environnementale et les services compétents en matière de développement durable, les réponses varient d'une Assemblée à l'autre : si en Finlande un groupe de travail présidé par un député a défini un programme et un schéma de gestion environnementale dès 2006/2008, la plupart des réponses mentionnent l'implication de services administratifs équivalents au service des Affaires immobilières et du patrimoine ou plus généralement de la Questure (direction des services techniques en Grèce, département des Affaires immobilières, de la sécurité et des services généraux en Norvège, équipe environnementale dotée d'un ingénieur spécialisé, instituée au sein de la division des infrastructures et de la logistique au Portugal (direction générale des services administratifs et financiers), conseiller développement durable au Sénat de Belgique).

Le Parlement suédois s'est doté d'un « contrôleur » environnemental et deux coordinateurs en la matière.

3) Récapitulation des domaines et activités relevant des actions de développement durable

Un tableau récapitulatif retrace les domaines et activités concernés.

4) Des mesures de consommations ont parfois été mises en place soit au niveau même des installations (Sénat de Belgique), soit par un système de supervision ou de gestion technique des bâtiments (Grèce, Bundestag) qui a lui-même fait l'objet d'une rénovation dans certains cas (Bundesrat, Finlande,...).

Parmi les indicateurs exprimés, figurent notamment :

– les consommations d'électricité : par m^2 pour l'ensemble des bâtiments (Norvège), par bâtiment (Portugal), en équivalence en tonnes de CO_2 (Portugal),

– les consommations d'eau (en volume et coût), la consommation d'eau par bâtiment et par activité, les pourcentages respectifs d'eau du robinet et d'eau minérale consommées (Portugal),

– indicateurs concernant le service de restauration (Portugal),

– le nombre annuel de km parcourus par le parc automobile (Belgique),

– les émissions de CO_2 dans les déplacements aériens long courrier, le nombre de vidéoconférences (Norvège),

– la consommation d'énergie (Norvège, Finlande).

5) Informations et communication sur les actions engagées

Les sites Internet (Bundestag) ou intranet (Belgique, page dédiée au Portugal) sont parfois mobilisés, voire les deux dans le cas de l'Autriche et de la Suède

Les objectifs de la stratégie verte figurent dans le rapport annuel du Storting norvégien. Un rapport annuel sur l'environnement est publié sur le site internet du Riksdag de Suède, outre l'élaboration de rapports internes tous les 4 mois et de rapports annuels. La communication interne en la matière s'appuie sur intranet dans cette Assemblée.

6) Recours à des consultants externes / audits / certifications

Une expertise externe étant souvent préalable à une certification, les Parlements n'hésitent pas à y recourir. Cette expertise externe peut être publique (région de Bruxelles pour le Sénat belge, label bâtiment fédéral durable pour le Bundesrat, certification européenne EMAS pour la Grèce) ou privée (certification ISO 14001 en Finlande et en Suède, consultants externes pour les procédures d'achats en Norvège, audit en 2014-2015 au Portugal, audit énergétique en Grèce en 2015, en Autriche préalable à la rénovation).

7) Sensibilisation et participation des parlementaires et des personnels

Les réponses, très variables, vont de la simple sensibilisation au recyclage et aux économies d'énergie *via* Intranet (Grèce) à la mise en œuvre d'actions collectives et collaboratives (Lettonie : opération de nettoyage de printemps visant à nettoyer un lieu particulier, plantation d'arbustes dans un site de dunes protégées). En amont de la définition du programme environnemental, le Parlement finnois avait mis en œuvre une démarche collaborative auprès de l'ensemble des personnels (enquête pour recenser les améliorations envisageables en matière d'économies d'énergie, par exemple). La démarche participative est également privilégiée par le Riksdag.

Dans certains Parlements, tous sont invités à effectuer le tri sélectif du papier dans les bureaux ou même à effectuer un tri plus finement différencié de leurs déchets (Allemagne, Norvège).

Le Bundesrat forme ses chauffeurs à la conduite écoresponsable.

Une formation à la gestion environnementale est dispensée à tout nouveau salarié en Suède.

Le Parlement portugais propose des sessions de formation sur l'environnement sur les sujets considérés comme prioritaires (gestion des déchets, durabilité des produits et services) afin de sensibiliser les salariés sur le tri sélectif et la nécessité d'inclure des critères environnementaux dans les politiques d'achat et en envisage d'autres sur la consommation responsable à destination des députés et du personnel.

La mise en œuvre d'actions ou de politiques environnementales repose dans l'ensemble davantage sur l'administration et le personnel que sur les parlementaires. En Autriche, un groupe de députés actifs est signalé. Les parlementaires sont néanmoins associés de manière plus ou moins directe.

8) Analyse coût-avantage et principaux résultats sur le plan budgétaire des actions menées

Peu de réponses chiffrées ont été adressées malgré des objectifs plus ou moins contraignants dans certains pays (Allemagne) et la présentation des expériences positives et des affirmations relatives aux réductions des consommations d'énergies grâce à des équipements et bâtiments plus performants.

Finlande : à l'horizon 2020, objectif de réduction quantitative de 15 % des émissions de CO_2 constatées en 2008.

Grèce : l'ancien système de CVC consommait environ 30 % de plus que les installations modernisées. L'amélioration de l'isolation du bâtiment principal du Parlement se traduira par une économie d'énergie de 38 %.

Lettonie : recyclage d'environ 6 tonnes de papier et carton par an.

Norvège : réduction du volume de déchets papier par deux, de 395 tonnes en 2001 à environ 180 tonnes en 2016.

9) Évaluation de l'impact social

Seul le Parlement portugais fait état de l'évaluation de l'impact social des mesures environnementales : depuis 2003 y est mis en œuvre un accord avec une ONG concernant le gaspillage alimentaire. L'impact social et environnemental en est évalué par cette ONG.

10) Freins et leviers

Cette question a suscité peu de réponses.

Concernant les freins, le Sénat belge exprime l'insuffisante prise de conscience individuelle, le Parlement portugais indiquant la difficulté à faire évoluer les comportements et à mettre en œuvre des méthodes de travail en collaboration. Pour y parvenir, le personnel, comme les députés, doivent pleinement s'impliquer, ce qui signifie que l'encadrement du projet est essentiel.

Le Parlement grec met en relief l'insuffisance de ses moyens financiers.

Le Parlement norvégien souligne la difficulté d'imposer des mesures contraignantes aux membres du Parlement. Aussi, l'administration y a-t-elle favorisé la réalisation d'objectifs environnementaux sans fixer des exigences pour les parlementaires.

Le Parlement suédois mentionne l'insuffisante implication de la direction et le manque de ressources pour accomplir précisément le travail sur l'environnement.

S'agissant des leviers, le Sénat belge propose d'effectuer un changement de modèle culturel, de privilégier le cas échéant l'objectif de bien-être à travers la directive européenne sur le bien-être au travail et de mettre en œuvre les outils proposés par l'Union interparlementaire.

Selon l'Assemblée de la République portugaise, les principaux leviers résident dans la modernisation de l'organisation dans son ensemble et l'adoption de meilleures pratiques pour parvenir à de meilleurs résultats, et, à plus long terme, à moindre coût. De plus, le Parlement portugais exprime la nécessité de donner l'exemple des bonnes pratiques, lesquelles incluent, sans aucun doute, les pratiques environnementales.

Le Riksdag de Suède souligne l'importance de la formation des salariés et de leur implication en amont lors d'ateliers pour définir au sein de chaque unité les objectifs et actions à mettre en œuvre. La communication sur les progrès enregistrés est également signalée.

État	Domaines	ivités	Actions entreprises	ojectifs	Résultats chiffrés
Allemagne (Bundesrat)	Consommations d'énergie	Bâtiments Transports Achats	Rénovation et isolation du bâtiment historique Mise en étanchéité des caves Rénovation du système de supervision des bâtiments Installation d'équipements photovoltaïques sur le toit Programmation de la construction d'un nouveau bâtiment labellisé HQE Gestion automatisée des installations Éclairage intérieur LED Flotte automobile émettant moins de CO_2, parc de vélos, critères de développement durable dans les marchés publics d'équipements de matériels et de fournitures de services	Économies d'énergie Réductions des émissions de CO_2	20 % des véhicules ont un taux d'émission moyen inférieur à 50 g de CO_2/km
Allemagne (Bundestag)	Gestion des déchets Consommations d'énergie et d'eau	iments nsports	Tri très sélectif (papier, verre, déchets organiques, déchets plastiques) collectés séparément, Véhicules en partie hybrides et électriques Utilisation d'énergie renouvelable (biodiesel) et de 4 chaudières à vapeur Recyclage de l'eau pour la production d'eau glacée 3 600 m^2 de panneaux photovoltaïques installés sur les toits Cogénération chaud/froid	Non renseigné	Non renseigné
Autriche	Consommations d'électricité, d'eau, de CO_2, Gestion des déchets	Bâtiments Transports hats tauration	Pas détaillé	Efficacité énergétique du bâtiment rénové	Non renseigné

État	Domaines	ivités	Actions entreprises	ojectifs	Résultats chiffrés
Belgique (Sénat)	Consommations d'énergie, d'eau Gestion des déchets	iments Transport nats tauration	Utilisation d'ampoules LED Achats d'un véhicule électrique, d'électricité 100 % verte, Achats durables, Isolation, panneaux solaires, récupération d'eau de pluie, toiture verte, installation de ruches	Réduction des émissions de CO_2 Réduction des coûts budgétaires Bien-être au travail	Économies d'énergie
Finlande	Consommations d'électricité, d'eau, de chauffage, de climatisation Gestion des déchets	Bâtiments Transport Achats	Rénovation du système de supervision des bâtiments Utilisation et le recyclage des équipements IT, Réduction de la consommation de papier Nettoyage Recyclage des déchets	Réduction de l'empreinte environnementale et des émissions de CO_2 de 15 % entre 2008 et 2020 Réduction des déchets	Certification ISO 14001
Grèce	Consommations d'énergies Gestion des déchets	Bâtiments Achats Transports Restauration	Mesures des consommations électriques, des consommations d'énergie par m^2 Mesures des émissions de CO_2 dans les déplacements aériens Comptabilité du nombre de vidéoconférence Tri sélectif du papier, carton, plastique et autres déchets dans les bureaux, tri sélectif des déchets alimentaires Réduction délibérée de l'usage du papier remplacé par des outils numériques Réduction des impressions, imprimantes en pool Achat de véhicules électriques et hybrides Fixations de clauses environnementales dans les marchés publics Gestion automatisée de la lumière et du chauffage	Réduction escomptée des consommations d'énergie de 38 % Réduction des coûts budgétaires Objectif social de don et de réutilisation des équipements usagés	Réduction de la consommation de papier et de carton (divisée par 2)

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Mme Valérie LACROUTE et M. Julien AUBERT

Après les auditions menées dans le cadre de ce groupe de travail, plusieurs points importants n'ont pas été évoqués et nous aimerions ici en soulever trois.

Ce groupe est presque exclusivement composé de néo-députés. De fait, ils n'ont pas encore anticipé leur réélection dans quatre ans et demi ou le fait qu'ils puissent ne plus être parlementaires après 2022. Or, un effort particulier pourrait être observé en fin de législature.

En effet, au moins de juin dernier, beaucoup de députés battus, ou qui n'étaient pas candidats à leur réélection, ont dû vider leur bureau.

L'Assemblée met à disposition des députés sortant des grosses poubelles, des bennes, où les députés et leurs collaborateurs jettent sans précaution des livres, des archives, du papier, des sacs, du matériel de bureau et d'autres objets sans distinction. Il est évident que ces déchets n'ont pas été triés alors qu'il aurait sans doute été possible d'en recycler une importante partie.

Il convient donc d'anticiper les fins de législature afin de réduire le gaspillage lié au nettoyage des bureaux.

Dans le même objectif, nous proposons d'intégrer au rapport la proposition d'extension de l'utilisation des enveloppes de l'ancienne mandature des députés réélus. Les services postaux ont rappelé qu'il serait impossible, à partir du 1er janvier 2018, d'expédier les enveloppes comportant un code-barres ou « QR code » issu de la législature précédente.

Or, cela oblige les députés qui utilisaient leur ancien stock d'enveloppes à commander de nouvelles enveloppes, et ce sont des milliers d'enveloppes de l'ancienne mandature qui seront inutilement jetées. Il ne semble pourtant pas qu'il y ait d'impossibilité technique ou matérielle à la poursuite de la comptabilisation de ces enveloppes.

Enfin, nous vous soumettons également une idée qui permettrait de contribuer à la dématérialisation : l'ajout d'un système de signature du député en ligne avec authentification, sur le modèle des contrats en ligne. Cela permettrait aux députés de remplir certaines formalités et de réduire les impressions papier.

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous des réformes 2017-2022

LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE ET LES NOUVELLES FORMES DE PARTICIPATION CITOYENNE

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Paula FORTEZA, Rapporteure

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Cécile UNTERMAIER

COMPOSÉ DE :

Présidente :	Cécile UNTERMAIER : Nouvelle Gauche
Rapporteure :	Paula FORTEZA : La République En Marche
Membres :	Ugo BERNALICIS : La France Insoumise Philippe BOLO : Modem Moetai BROTHERSON : Gauche Démocrate et Républicaine Laure de la RAUDIÈRE : UDI, Agir et Indépendants Nicolas DEMOULIN : La République En Marche Florence GRANJUS : La République En Marche Véronique LOUWAGIE : Les Républicains Guillaume PELTIER : Les Républicains

SOMMAIRE

- MOT DE LA PRÉSIDENTE **291**
- INTRODUCTION **292**
- PROPOSITIONS **298**
- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES **314**
- SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES **316**
- ANNEXES **363**
- CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS **369**

MOT DE LA PRÉSIDENTE

L'objet du groupe de travail que j'ai l'honneur de présider « La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyennes » me tient particulièrement à cœur.

L'expérience d'un premier mandat m'avait convaincue qu'il était indispensable d'établir une relation de confiance entre les députés et les citoyens, en instaurant sur le terrain dans le cadre d'*Ateliers législatifs citoyens (ALC)*, un dialogue régulier pour mieux prendre en compte leurs préoccupations et leurs aspirations. Ces derniers sont aujourd'hui nombreux à se sentir oubliés ou insuffisamment écoutés, alors même que nous disposons de moyens incomparables pour faciliter la liberté d'expression et que la demande de contribution à la vie civique et démocratique s'exprime chaque jour davantage..

La multiplication des initiatives (budget participatif ; chaîne civique sur You Tube ; réseaux d'ambassadeurs citoyens…) présentées lors des nombreuses auditions que nous avons faites ainsi que le succès remporté par la consultation publique en ligne sur la participation citoyenne à l'élaboration de la loi illustrent parfaitement l'usage positif qui peut être fait des technologies numériques. D'ailleurs, les mesures prises par les parlements étrangers pourraient à cet égard, nous inspirer utilement (reconnaissance d'un droit de pétition en ligne en Allemagne, création de sites dédiés aux réactions ou aux initiatives et propositions citoyennes en Belgique, au Danemark ou en Estonie, etc.).

Toutefois, l'accès et la formation à l'usage d'internet sont encore des sources d'inégalités et notre groupe de travail entend remédier à cette fracture et à cette réticence numérique. Ainsi aujourd'hui 43 % des Français qui vivent en zone rurale et 30 % des Parisiens se disent inquiets à l'idée d'accomplir en ligne des démarches administratives et 15 % de nos concitoyens n'ont pas accès à Internet. Notre groupe de travail entend dire toute l'importance de remédier à cette fracture et à cette réticence numérique.

Pour autant, le numérique ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la participation citoyenne. L'intelligence collective ne pourra pas se développer sans que soit mis en place de façon incitative, voire obligatoire, des mécanismes de consultation sur le terrain où députés et citoyens se retrouveront en présence les uns des autres. Ces outils de participation citoyenne, numériques ou présentiels, ne remettent pas non plus en cause la démocratie représentative, mais au contraire viennent l'enrichir et lui donner une autre légitimité puisée dans cette proximité.

C'est pourquoi il nous faut reconnaître expressément dans la Constitution la participation citoyenne, sous les diverses formes que permettent l'outil numérique et la présence du député sur le terrain. Cette démarche de proximité, qui ne s'apparente en rien à un mandat impératif et qui suit le chemin tracé par la Charte de l'environnement, associe le citoyen aux missions législatives et de contrôle de l'exécutif et des politiques publiques exercées par les parlementaires, eux-mêmes légitimés dans leur statut de représentants par ce travail d'écoute et de dialogue.

Cessons de dire que le non-cumul des mandats fera des députés des élus « hors sol ». Il constitue la chance de faire de nous des facilitateurs de l'expression citoyenne et les garants d'un fonctionnement plus démocratique de nos institutions.

Cécile UNTERMAIER

INTRODUCTION

DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE ET PARTICIPATION : LAISSER PLACE À L'EXPÉRIMENTATION

Élection après élection, **la défiance des citoyens envers les élus ne fait que croître** : le sentiment de ne plus être correctement représenté, l'impression de devoir donner un blanc-seing le temps d'une mandature, l'absence de prise en compte des opinions en dehors des périodes électorales, sont autant de mots que l'on entend et de maux qui nous sont reprochés.

Aujourd'hui, **la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée**. Les initiatives abondent dans toutes nos démocraties : multiplication des plateformes de consultation sur des questions d'intérêt général, expériences de budgets participatifs, création d'ateliers de co-construction de la loi, développement des pétitions en ligne, etc.

Face à ce constat, l'Assemblée nationale ne peut plus se satisfaire des expériences contributives engagées sous les précédentes législatures, certes très positives, mais trop limitées. Elle doit se réformer [1], en profondeur. Tout en restant l'institution de représentation des citoyens, elle doit désormais **consacrer le principe de la participation citoyenne et le traduire dans les faits** à toutes les étapes de la construction et du suivi de la loi.

De la phase de la conception de la proposition ou du projet de loi, le plus en amont possible, en passant par les différents stades de l'examen et de la discussion du texte jusqu'à son adoption définitive sans oublier la phase de l'application et de l'évaluation de la loi votée : les citoyens doivent être en mesure de participer de façon effective à chacune de ces étapes pour **devenir, enfin, de véritables acteurs de la fabrique de la loi**.

Nous nous trouvons face à un tournant démocratique. La réponse devra être à la hauteur des enjeux, ainsi que des attentes des citoyens.

Le développement des technologies numériques rend possible l'avènement de cette « démocratie continue » [2] qu'il convient maintenant de construire en gardant présent à l'esprit que cet usage d'Internet – dont il faudra garantir l'accès et faciliter l'appropriation – ne se substituera pas aux échanges et aux rencontres sur le terrain. **Démocratie numérique ne se confond pas avec démocratie virtuelle.**

◆ ◆ ◆

L'objectif de ce premier rapport « **Démocratie numérique et participation : Laisser place à l'expérimentation** » est d'élaborer, sur la base des auditions menées par le groupe de travail et des propositions citoyennes recueillies sur une plateforme en ligne, des propositions d'ordre constitutionnel. Il s'agit, à ce stade, d'affirmer le principe de participation citoyenne et de mettre en place un socle constitutionnel pour la mise en œuvre de ses modalités. Les fiches suivantes ne constituent bien entendu que la première étape d'une réflexion, qui a vocation à se poursuivre au cours de la législature. Ce travail nous conduira, dans les prochains mois, à développer et à introduire au niveau législatif, au niveau du Règlement de l'Assemblée nationale ou au niveau des

(1) http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022.

(2) Pour reprendre le concept forgé par le constitutionnaliste Dominique Rousseau dès 1992.

pratiques, tous les mécanismes et outils participatifs indispensables au bon fonctionnement d'une démocratie moderne.

◆ ◆ ◆

Trois préoccupations principales ont nourri les réflexions de la rapporteure au cours de cette première séquence de travaux, qui a eu lieu depuis la fin du mois de septembre :

1) Ne pas créer de nouvelles inégalités. De nouvelles inégalités d'accès à la participation peuvent se dessiner lorsque les dynamiques de participation en ligne sont généralisées. Comme l'indiquent les études du Laboratoire d'analyse et de décryptage du numérique de l'Agence du Numérique [1], la fracture numérique implique un accès à Internet ou une maîtrise des outils différents selon la localisation géographique, l'âge, le niveau de formation et le genre. Des inégalités peuvent aussi apparaître entre les lobbies ou les associations professionnalisées, et les citoyens. Il est nécessaire d'identifier, d'étudier et de combattre ces biais, en mettant en place les garde-fous nécessaires.

2) Rapprocher citoyens et parlementaires. Entre l'effet « bac à sable » [2] qui renforce le sentiment de marginalisation et d'impuissance des citoyens et la démocratie directe qui ne reconnaît aucun rôle aux parlementaires, tout un éventail de mécanismes favorisant le travail collaboratif entre citoyens et parlementaires peut être développé. Il s'agit de trouver les dispositifs qui garantissent un réel impact des contributions citoyennes sur la prise de décision politique, tout en reconnaissant la valeur du travail parlementaire. Ce n'est qu'en instaurant ce dialogue tant au niveau de la pratique qu'au niveau institutionnel, que la compréhension et la confiance mutuelle pourront être rétablies.

3) Le code fait la loi [3]. Les outils et les infrastructures numériques ne sont pas neutres en termes de participation citoyenne et ont un impact sur la démocratie. Ils peuvent, par exemple, garantir ou, au contraire, restreindre, la sincérité du scrutin, la transparence des algorithmes, la protection des données personnelles… Ils peuvent créer des biais dans les dynamiques de participation et altérer les résultats d'une initiative en ligne. Il s'agit de développer la compréhension de ces enjeux par le grand public pour en réduire les effets non désirables. Il nous faudra rester éveillés et exigeants en tant que société : le risque est celui de donner les clefs de la démocratie a une boîte noire. .

◆ ◆ ◆

1) Le groupe de travail *Démocratie numérique et nouvelles formes de participation* : une « preuve de concept »

Des auditions ouvertes

Les parlementaires du groupe de travail ont profité de leurs travaux pour expérimenter de nouvelles pratiques. À la dimension transpartisane des groupes de travail et à la retransmission en direct sur le site de l'Assemblée [4] des auditions et des réunions de travail, voulues par le Président François de Rugy, s'est ajouté l'usage d'outils numériques pour impliquer directement les citoyens dans les travaux.

Ainsi, pour la première fois à l'Assemblée nationale, les auditions d'universitaires, de représentants de la civic tech et du monde associatif, ainsi que d'interlocuteurs institutionnels [5] se sont vues

(1) *https ://laboratoire.agencedunumerique.gouv.fr.*

(2) *L'expression "bac à sable démocratique" fait référence à des initiatives de participation qui restent cantonnées dans le temps et dans l'espace, et qui n'ont pas d'impact réel sur la prise de décision politique. Il s'agit de mettre en avant le caractère limité et déceptif de ces expériences à travers l'image de l'infantilisation : les « enfants » joueraient dans le bac à sable, pendant que les « adultes » prennent les vraies décisions par ailleurs.*

(3) *Lawrence Lessig, "Le code fait loi – De la liberté dans le cyberspace", Harvard magazine, 2000. Version en français disponible en ligne : https ://framablog.org/2010/05/22/code-is-law-lessig/.*

(4) *http://videos.assemblee-nationale.fr/commissions.democratie-numerique-groupe-de-travail.*

(5) *http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022/democratie-numerique/(block)/43882.*

rythmées de questions de citoyens recueillies *via* les réseaux sociaux (#ReformesAN). Cette pratique pourrait être aisément élargie à l'ensemble des travaux parlementaires et complétée par d'autres actions similaires tendant à innover dans le processus d'instruction d'un dossier à l'Assemblée nationale.

Une consultation ouverte à tous

Le groupe de travail a, par ailleurs, décidé de lancer, pendant un peu plus d'un mois, une plateforme de consultation « pour une nouvelle Assemblée nationale » [1] consacrée au rôle des citoyens dans l'élaboration et l'application de la loi. Dans un souci de transparence et de protection des données personnelles, le choix a été fait d'utiliser un logiciel libre [2] hébergé par l'Assemblée nationale.

Des ateliers participatifs ont été organisés partout en France par des parlementaires, des associations ou des citoyens engagés, ce qui a permis de recueillir des contributions diverses et de qualité. Près de 10 000 citoyens ont été mobilisés. Une synthèse de la consultation [3] est désormais disponible en ligne.

Des analyses basées sur les méthodes de traitement automatique de langage ont permis d'identifier les mots les plus utilisés lors de cette consultation : citoyen, pouvoir, loi et devoir. Il est intéressant d'y retrouver un certain équilibre et un sens de la responsabilité. En effet, lors des ateliers, les citoyens n'ont pas exprimé une volonté de supprimer ou de remplacer la représentation nationale, mais au contraire d'être en mesure de suivre et de comprendre son activité pour y être convenablement associés.

Un comité scientifique a dans un second temps sélectionné parmi les 1 700 contributions, une vingtaine d'internautes auteurs des contributions les plus pertinentes selon des critères définis en amont. Ces derniers ont été invités à l'Assemblée nationale le 25 novembre dernier à travailler avec des parlementaires et des administrateurs pour approfondir leurs propositions de mécanismes participatifs (la restitution de cette rencontre est disponible en ligne).

2) Garantir et rendre possible la participation citoyenne

Un principe constitutionnel de participation citoyenne…

Plusieurs intervenants et citoyens ont exprimé, tout au long des travaux, l'importance de diffuser, voire de systématiser les expériences de participation citoyenne jugées encore trop isolées. En voici quelques exemples :

« *Ce qui manque aujourd'hui, c'est de rendre obligatoire la consultation. Il faut avoir le courage de ses arguments : si l'on pense que c'est un élément d'évolution de notre démocratie et si l'on veut qu'il soit consacré par notre Constitution, il faut créer un espace dans lequel il n'est plus possible d'échapper à cette procédure…* » (M. Gilles Guglielmi, audition)

Pour encourager l'essor d'une culture de la participation, il faudrait « *permettre (ou obliger) chaque trimestre, les parlementaires d'un même département, à organiser une réunion-débat conjointement, afin de présenter leurs travaux (bilan d'action, sachant que le parlementaire doit théoriquement rendre des comptes aux électeurs), d'y exposer leurs propres opinions et de permettre ainsi un débat d'idées* » (M. Clément Imbert, consultation)

Ajoutons enfin qu'une des propositions issues des ateliers citoyens qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, et qui s'intitule « L'Assemblée hors les murs », vise à rendre obligatoires ou à défaut plus systématiques les ateliers législatifs citoyens dont la création serait facilitée par la rédaction d'une Charte de la participation et des bonnes pratiques de la consultation.

---

(1) https ://consultation.democratie-numerique.assemblee-nationale.fr/

(2) Un logiciel libre est un logiciel dont l'utilisation, l'étude, la modification et la duplication en vue de sa diffusion sont permises, techniquement et légalement, ceci afin de garantir certaines libertés induites, dont le contrôle du programme par l'utilisateur et la possibilité de partage entre individus (Wikipedia)

(3) http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-democratie-2017-11-22.pdf

Le principe de l'organisation de consultations citoyennes systématiques ou de réunions-débats sur des sujets essentiels pourrait constituer une des expressions du principe général de participation citoyenne que nous proposons d'inscrire dans la Constitution (voir fiche n° 1), ainsi que d'une nouvelle mission dévolue aux parlementaires : celle de promouvoir la participation citoyenne (fiche n° 2).

L'Assemblée nationale, souvent appelée la « Maison du peuple », se doit de devenir le réceptacle et l'amplificateur de cette participation renouvelée. Il s'agit bien d'un des rôles primordiaux de cette institution que de recueillir, canaliser et inscrire dans le débat politique, les préoccupations et les avis citoyens.

Ce rôle pourrait être complété par une collaboration accrue avec une instance représentant les corps intermédiaires et les avis des experts. Cette « Chambre du Futur » pourrait alimenter le débat parlementaire avec des réflexions techniques et ancrées dans une vision du long terme. Comme exposé par M. Dominique Bourg lors des auditions, cette complémentarité pourrait se traduire par une réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

… conditionné par l'accès au numérique et à l'information

Comme énoncé auparavant, de nouveaux principes de participation (qui pourront s'exprimer en ligne) devront être accompagnés de garanties suffisantes pour qu'ils puissent être exercés de façon effective et égalitaire.

Comme le rappelle Mme Orianne Ledroit (audition), *« 91 % des Français internautes considèrent qu'Internet n'offre pas d'opportunités pour s'engager politiquement… Le développement de la démocratie numérique, et donc de la société numérique, n'est donc pas si avancé qu'on pourrait le penser… »*.

Pour pallier ce problème, M. Damien Monnerie (audition) propose de rapprocher les acteurs de la *civic tech* et ceux du monde de la médiation numérique : *« D'un point de vue citoyen, la médiation numérique consiste à donner à chacun la capacité de se saisir des outils permettant la participation à la vie publique. Nous œuvrons prioritairement en direction de deux publics : les habitants des quartiers prioritaires et les exclus, ceux qui vivent dans la rue ainsi que les associations qui les accompagnent »*.

« Pas de civic-tech sans médiation numérique ! », surenchérit l'équipe de Société Numérique sur la plateforme en ligne. Au niveau des pratiques il s'agit, en effet, de veiller à mettre en place une articulation adéquate entre participation en ligne et participation présentielle pour accompagner l'ensemble des citoyens dans ces nouvelles démarches.

Afin de garantir l'effectivité du principe de participation citoyenne, il convient, au niveau constitutionnel, de consacrer deux nouveaux droits : le droit d'accès à Internet et de formation au numérique (fiche n° 3) et le droit d'accès à l'information (fiche n° 4).

3) De nouveaux mécanismes de participation citoyenne

Déverrouiller au niveau constitutionnel…

La demande de participation des citoyens dépasse la simple consultation en amont sur des projets de loi, initiative la plus développée jusqu'à présent. Un écueil est à éviter :

« *la tentation du « consultationwashing », c'est-à-dire des consultations factices, trop rapides et portant sur un fragment trop petit de la décision* » (M. Henri Verdier, audition). En effet, les citoyens veulent être associés tout au long du processus d'élaboration de la loi, à travers des mécanismes directs où l'impact de leur contribution sur la décision politique puisse être clairement identifié.

« Plusieurs exemples étrangers fonctionnent très bien. Une pétition ne doit jamais être laissée de côté dès lors qu'elle atteint un certain seuil de signatures ; et surtout, il faut toujours bien justifier pourquoi une pétition est reprise ou non » (Mme Clara Boudehen, audition). Proposée par Change.org, la proposition de rénover le droit de pétition devant l'Assemblée nationale a, en effet, été la plus populaire sur la plateforme de consultation.

Une demande d'évolution du droit de référendum s'est aussi fait entendre. « *Les conditions qu'impose la Constitution sont proprement irréalisables (…). Ceci explique que cette procédure n'ait pas encore été utilisée. Si l'initiative du Président et de sa majorité actuelle est de réellement donner accès à l'initiative citoyenne, alors le droit doit évoluer vers une procédure qui soit réaliste et réalisable.* » (Mme Agnès Cueillie, consultation).

« *L'autre solution consisterait à (…) introduire des mécanismes concrets, par exemple l'inscription d'une niche parlementaire à l'ordre du jour prévu par l'article 48 de la Constitution – la même chose peut s'envisager à l'article 11 ou à l'article 39 –, afin d'ouvrir la possibilité de discuter des propositions de loi issues de pétitions* ». (Mme Pauline Türk).

Les propositions n° 5 à 7 ont pour objectif de **déverrouiller les blocages institutionnels à la participation** pour permettre à différentes initiatives et expérimentations d'émerger et de se concrétiser : les pétitions, les référendums, les questions au gouvernement citoyennes, les propositions de loi citoyennes… Il s'agit d'inscrire de nouveaux mécanismes dans la Constitution, mais aussi de simplifier et rendre plus effectifs des mécanismes existants. Il faudra, notamment, exclure du champ de la Constitution les éléments qui devront être testés et mis à jour régulièrement (e.g., les seuils).

… pour laisser place à l'expérimentation

Un foisonnement d'initiatives s'est fait connaître au cours des auditions et de la consultation en ligne, notamment de la part des « *civic tech* » ou technologies civiques. Autant d'idées qui restent à creuser au sein du groupe de travail pendant les prochaines étapes de réflexion. Le groupe de travail veillera à ce que ces initiatives puissent être expérimentées au sein de l'Assemblée nationale.

Un **espace ouvert dédié** pourrait par exemple se mettre en place sous forme d'un « hackerspace *à l'Assemblée nationale* » (M. Hugo Bartelemy, consultation) où citoyens engagés, porteurs de projets, journalistes, chercheurs, acteurs de la société civile pourraient travailler auprès des parlementaires et des services de l'Assemblée nationale pour faire avancer et tester leurs initiatives, sur le modèle du Hacker Lab [1] au Brésil ou du « bureau ouvert » [2] lancé par la rapporteure.

Comme le propose l'association Regards Citoyens (consultation), ce tiers lieu pourrait aussi accueillir les citoyens « *pour leur proposer de découvrir, apprivoiser et embrasser la démocratie parlementaire et ses institutions* via *des méthodes de médiation pédagogique et civique.* »

Par ailleurs, pour que cet écosystème technique puisse développer effectivement différentes gammes de services à destination des parlementaires et des citoyens, il semblerait pertinent que l'Assemblée nationale **adopte un fonctionnement « plateforme »**. Cela passe notamment par l'ouverture d'un service d'authentification mutualisé, l'ouverture des interfaces de programmation applicatives – ou Application Programming Interface (API) –, la fourniture de données publiques en temps réel et bien sûr l'ouverture des codes sources qui tend désormais à s'imposer pour l'État.

Enfin, **une refonte du site de l'Assemblée Nationale** semble s'imposer, projet sur lequel le groupe de travail pourra travailler auprès des différents acteurs concernés, dans les prochains mois. Selon les intervenants et les citoyens consultés, ce site doit rendre plus lisible l'ensemble du processus d'élaboration de la loi et de l'activité des parlementaires.

Selon M. Garlann Nizon (consultation), par exemple, « *un outil numérique devrait permettre,* via *un tableau de bord, de suivre le cycle de vie d'une loi. Chaque étude d'impact, d'effet d'une loi devrait être systématiquement mis à disposition des citoyens (avec des données en OpenData)* ».

Mais, surtout, ce site devrait permettre de créer un dialogue direct entre les citoyens et les députés tout au long de l'examen du texte et de déclencher, selon les seuils de signatures de citoyens et/ou de parlementaires atteints, les différents mécanismes de participation que nous cherchons à mettre en place au niveau constitutionnel. Il pourrait aussi intégrer des modules de discussion permettant de cartographier les arguments pour ou contre des prises de position au cours des différents débats.

(1) http://labhackercd.leg.br/.

(2) https ://forteza.fr/index.php/2017/10/26/bureau-ouvert/.

Pour ce faire, il serait pertinent de partir de l'outil de travail des députés, l'application *Eliasse*, pour permettre le passage d'une logique consultative à un véritable travail collaboratif entre citoyens et parlementaires. Dans la perspective du lancement d'une telle plateforme, la rapporteure souhaiterait pouvoir organiser un hackathon au début de l'année 2018 où le code de *Eliasse* serait mis à disposition, pour y travailler avec la communauté technique.

D'autres pays se lancent dans des réflexions similaires : c'est le cas de la Colombie, par exemple, où le Sénat a développé une application mobile [1] qui permet aux citoyens de s'informer et de voter sur les textes de lois avant que les parlementaires n'aient à s'exprimer, permettant ainsi de partager un ressenti de la population en temps réel. Des collaborations techniques au niveau international. pourraient être mise en place sur ces sujets, notamment à travers le groupe de travail sur l'ouverture parlementaire [2] du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert [3]

(1) https ://itunes.apple.com/co/app/mi-senado/id1182552643?mt=8.

(2) https ://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/legislative-openness-0.

(3) https ://www.opengovpartnership.org/.

PROPOSITIONS

I. UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE PARTICIPATION CITOYENNE

PROPOSITION N° 1

INSCRIRE DANS LA CONSTITUTION LE PRINCIPE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

DESCRIPTION DE LA MESURE

Cette proposition entend affirmer au niveau de la Constitution le principe de la participation des citoyens à deux catégories de décisions :

– l'édiction des normes, qu'elles soient prises par l'État (lois et actes réglementaires) comme par les autres personnes publiques (actes réglementaires pris par les collectivités territoriales et par les établissements publics administratifs) ;

– la définition des politiques publiques, c'est-à-dire l'ensemble des discussions et concertations menées par le Gouvernement ou les autorités publiques locales dans la définition de ces politiques.

Les partis et groupements politiques seront appelés à concourir à la mise en œuvre de ce principe.

Les modalités de cette participation devront être définies par le législateur, pour l'ensemble des personnes publiques, et proportionnées à l'importance de l'acte ou de la politique à mettre en œuvre : ainsi, cela pourra passer, par exemple, par un appel à commentaires sur un projet publié par l'autorité normative, par l'organisation préalable d'un débat public ou par d'autres modalités d'interaction entre les citoyens et le législateur ou le pouvoir réglementaire.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les auditions menées par le groupe de travail ont montré que les citoyens n'entendaient pas limiter leur participation à la vie publique et aux décisions les concernant à l'élection de leurs représentants et aspirent désormais à un exercice démocratique continu.

La révolution numérique permet de prendre en compte cette demande des citoyens d'être informés et de participer à la prise de décisions.

Par ailleurs, l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 prévoit que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». La participation à l'élaboration des décisions publiques ne doit plus être limitée au seul domaine de l'environnement : les citoyens aspirent en effet à être associés activement à l'ensemble des normes qui les concernent.

La rédaction proposée a aussi une dimension symbolique forte : en effet, l'article 1er de la Constitution ne fait nullement mention du mot « citoyens » ; or, une démocratie réelle et continue ne peut se penser sans un dialogue effectif entre les citoyens et leurs représentants.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre dans le cadre des textes législatifs relatifs aux processus de prise des décisions publiques par l'État et les collectivités territoriales, leurs représentants et leurs délégataires.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

I. – L'article premier est complété par l'alinéa suivant :

« La loi garantit la participation des citoyens à l'édiction des normes publiques et à l'élaboration des politiques publiques. »

II. – Au deuxième alinéa de l'article 4, les mots : « du principe énoncé au second alinéa » sont remplacés par les mots : « des principes énoncés aux deux derniers alinéas ».

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Aucun coût direct pour les finances publiques.

Les dépenses identifiées relèvent de coûts de gestion, de déploiement d'outils numériques de consultation en ligne ou d'organisation de débats dans les territoires, par exemple.

PROPOSITION N° 2

RECONNAÎTRE AUX PARLEMENTAIRES UNE MISSION CONSTITUTIONNELLE POUR FAVORISER LA PARTICIPATION

DESCRIPTION DE LA MESURE

La présente proposition de modification constitutionnelle vise à préciser le rôle du parlementaire comme un animateur de la vie publique dans les territoires.

Cette nouvelle mission reconnue au parlementaire pourra prendre plusieurs formes, en coordination avec les autres outils proposés par le présent rapport, tels que :

– l'incitation à l'inscription sur les listes électorales et à la participation aux élections ;

– la mise en place d'ateliers législatifs citoyens ou de plateformes participatives en ligne ;

– la rédaction de propositions de loi ou d'amendements pouvant être déposés par les parlementaires à l'initiative des citoyens (en application de la proposition n° 7).

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Le rôle et les missions des parlementaires restent insuffisamment définis par la Constitution. En tant qu'élu national, le député, tout comme le sénateur, est juridiquement sans lien avec la circonscription dans laquelle il a été élu.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été l'occasion de préciser les missions de l'institution parlementaire : *« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »*.

Cependant, elle ne s'est pas penchée sur la définition des missions du parlementaire en tant qu'élu. Il n'est défini que comme membre d'une assemblée délibérative.

Or depuis plusieurs années, on assiste à un double phénomène :

– la loi reconnaît des pouvoirs au parlementaire en tant qu'élu et non seulement en tant que représentant du Parlement : ainsi depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, chaque parlementaire peut visiter à tout moment les lieux de privation de liberté ;

– des sites ont entrepris de quantifier l'activité des parlementaires, en se fondant sur les documents mis à disposition par les assemblées, qui retracent les activités institutionnelles des parlementaires mais n'arrivent pas encore à appréhender et mettre en valeur leur travail dans les territoires.

C'est pourquoi il semble nécessaire de reconnaître le rôle du parlementaire comme animateur et facilitateur de la participation citoyenne au niveau local et national. Cette mission s'exerce d'ores et déjà au premier chef dans sa circonscription d'élection, où il écoute et relaie les soucis et propositions de ses électeurs, mais elle ne s'y limite pas.

Le parlementaire en tant que catalyseur de la participation citoyenne aura la responsabilité de maintenir un lien avec ceux qui l'ont élu, mais aussi avec ceux qu'il représente, soit l'ensemble de la

Nation. Cette nouvelle proximité devrait permettre une communication directe entre les citoyens et les parlementaires et donc une meilleure compréhension tant des préoccupations des uns que des actions des autres.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre dans le cadre du règlement des assemblées et des arrêtés du Bureau des assemblées relatifs aux frais de mandat.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Le premier alinéa de l'article 24 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Chacun de ses membres favorise la participation des citoyens à la vie publique. ».

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Aucun coût supplémentaire direct identifié pour les finances publiques : les frais de mise en œuvre pour les parlementaires, liés par exemple à l'organisation de campagnes de sensibilisation à l'exercice de la citoyenneté ou encore à l'organisation d'ateliers citoyens sur le territoire, peuvent d'ores et déjà être pris en charge au titre des frais de mandat.

II. LES CONDITIONS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE EFFECTIVE

PROPOSITION N° 3

INSCRIRE DANS LA CONSTITUTION LE PRINCIPE DU DROIT D'ACCÈS À INTERNET ET À LA FORMATION AU NUMÉRIQUE

DESCRIPTION DE LA MESURE

La présente proposition vise à inscrire dans le texte constitutionnel les principes suivants :

– la liberté d'accès à Internet, de publier, de diffuser et de recevoir des contenus en ligne ;

– la neutralité du Net ; l'ouverture et l'interconnexion des réseaux de communication ;

– la lutte contre la fracture numérique ;

– le droit à la formation pour la maîtrise des outils numériques ;

– la contribution des partis et groupements politiques à la mise en œuvre de ces principes.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Aujourd'hui, nous sommes acteurs d'un monde de plus en plus connecté grâce à l'avènement des nouvelles technologies.

Consacrer explicitement dans la Constitution le droit d'accès à Internet et ériger cet accès au rang de service universel constitue le préalable indispensable à la reconnaissance de l'exercice effectif des diverses formes de participation citoyenne à la vie démocratique.

L'apport essentiel de cette consécration de l'accès à l'Internet en tant que droit fondamental est d'accélérer la réduction des fractures numériques : d'infrastructures et d'usage.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 10 juin 2009 relative à la loi Hadopi, a estimé qu' « *en l'état actuel des moyens de communications et eu égard au développement généralisé des services de communication en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions* », la liberté d'opinion proclamée à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, qui est un principe constitutionnel, implique la liberté d'accéder à ces services en ligne autrement dit Internet.

Par cette décision le Conseil a ainsi affirmé d'une part, que la liberté de communication s'exerçait également en ligne et, d'autre part, qu'elle comportait bien deux dimensions : la liberté d'exprimer

les pensées et opinions dans une démarche « active », comme cela avait déjà été reconnu [1], mais également la liberté de recevoir l'information dans une dimension plus « passive » telle qu'affirmée dans les décisions précédentes du Conseil.

Le 5 juillet 2012, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a adopté une résolution établissant que *« chaque individu a le droit de se connecter et de s'exprimer librement sur Internet. (..) Les droits dont disposent les citoyens hors ligne doivent être protégés en ligne quel que soit le pays ou le média est utilisé ».*

Dans sa recommandation 79, la commission parlementaire de réflexion sur le droit et les libertés à l'âge du numérique préconisait de « *reconnaître aux plans national et européen le droit d'accès à internet comme condition d'exercice de plusieurs droits fondamentaux* » et rappelait que l'exercice effectif de ce droit exigeait « *des interventions publiques adéquates pour surmonter toute forme de fracture numérique –culturelle, infrastructurelle, économique– en ce qui concerne l'accessibilité* ».

Il convient désormais de progresser et d'aller au-delà de la reconnaissance d'un « droit créance » d'accès à internet pour faire du droit d'accès à Internet et de ses corollaires – principe de neutralité des réseaux, droit à la formation au numérique *(« littératie numérique »)* – un droit fondamental reconnu par la Constitution.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre par des mesures législatives garantissant les droits ainsi définis.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

I. – L'article premier est complété par l'alinéa suivant :

« La loi garantit l'accès libre, égal et universel à des réseaux numériques ouverts et la formation des citoyens à leur utilisation. ».

II. – Au deuxième alinéa de l'article 4, les mots : « du principe énoncé au second alinéa » est remplacé par les mots : « des principes énoncés aux trois derniers alinéas ».

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Les principes de transparence et de neutralité des réseaux n'emportent pas de coût direct pour les finances publiques.

Plus globalement, la résorption de la fracture numérique implique un coût pour l'État et pour les collectivités publiques, dans le cadre de leur rôle de garant de l'accès à Internet sur l'ensemble du territoire et de financement des infrastructures.

(1) Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 : Loi relative à l'emploi de la langue française.

PROPOSITION N° 4

INSCRIRE LE PRINCIPE DU DROIT À L'INFORMATION DANS LA CONSTITUTION

DESCRIPTION DE LA MESURE

La mesure proposée consiste à inscrire dans la Constitution le principe d'un droit à l'information, applicable à tous les domaines de la vie publique, en prévoyant :

– un droit des citoyens d'accéder aux informations personnelles les concernant ;

– un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités publiques ;

– un droit d'accès aux informations utiles à un débat d'intérêt public, tels que les algorithmes régissant les informations qui leur sont présentées par les sites Internet les plus fréquentés.

Ceci sous réserve, par exemple, des secrets protégés par la loi et du respect de la vie privée.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'accès à ces informations permettra d'amplifier le rôle actif du citoyen dans la vie démocratique. Nous ne pouvons en effet énoncer de nouveaux principes tels que la participation citoyenne à l'article 1er de la Constitution sans prévoir des mécanismes garantissant leur effectivité.

Aussi, la circulation des informations est un préalable nécessaire à une vie démocratique transparente et redynamisée. En poursuivant cette volonté de construction commune des politiques publiques, il convient de laisser la possibilité à l'ensemble des citoyens de pouvoir se saisir d'un sujet en ayant à sa disposition toutes les informations utiles. La volonté est de faciliter l'accès aux savoirs, que le citoyen puisse être en mesure de développer une expertise sur les affaires publiques le permettant de contrôler effectivement l'action du gouvernement, des élus et de l'administration.

Dès 2004, les rédacteurs de la Charte de l'environnement ont pris en compte cette nécessité d'accès aux données publiques en prévoyant que *« toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques »*.

En Suède, il existe une loi à valeur constitutionnelle concernant l'accès aux documents officiels ; le principe retenu est celui de la transparence. Les seules limites apportées sont relatives au secret et ne peuvent être que des exceptions. En France, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 créant la commission d'accès aux documents administratifs, désormais intégrée au sein du code des relations entre le public et l'administration, prévoit les mêmes principes, mais sans garantie constitutionnelle.

Cette proposition de modification de la Constitution s'inscrit dans la même démarche, tout en proposant de ne pas se cantonner aux documents officiels. En effet, la vie publique ne se limite

plus simplement aux actes émanant des institutions, nombre de débats nationaux ayant en effet cours à la suite d'actions relevant d'organismes privés.

L'une des nouveautés de cette proposition est aussi relative aux modalités de transmission de ces informations. En prévoyant explicitement que ces dernières sont « réutilisables », elle requiert une transmission des données dans un format libre, ouvert et réutilisable afin que les citoyens puissent pleinement en prendre possession. Cette dimension est essentielle dans la mesure où les documents peuvent faire l'objet d'une transmission inexploitable pour les individus.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre dans le cadre du code des relations entre le public et l'administration.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

I. – L'article premier est complété par l'alinéa suivant :

« Les citoyens ont le droit d'accéder et de réutiliser les informations à caractère personnel les concernant, les informations détenues par les autorités publiques et les informations utiles à un débat d'intérêt public, dans les limites et les conditions fixées par la loi. »

II. – Au deuxième alinéa de l'article 4, le mot : « du principe énoncé au second alinéa » est remplacé par les mots : « des principes énoncés aux quatre derniers alinéas ».

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Aucun coût direct identifié pour les collectivités publiques, en dehors du coût de gestion et de développement informatique qu'impliquent la possibilité de mettre à disposition les données dans un format réutilisable et la protection des données pour les instances compétentes en la matière, en particulier pour la CNIL.

III. DE NOUVEAUX MÉCANISMES DE PARTICIPATION CITOYENNE

PROPOSITION N° 5

PRÉVOIR UN DROIT DE PÉTITION DES CITOYENS AUPRÈS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

DESCRIPTION DE LA MESURE

Il est proposé d'inscrire dans la Constitution un droit de pétition revivifié. Un nouvel article garantirait le droit des citoyens à s'adresser aux assemblées par voie de pétition : mais il garantirait également que ces pétitions soient suivies d'un examen et d'une réponse, dans les conditions déterminées par le Règlement de chaque assemblée. La volonté est de contraindre par la Constitution l'Assemblée nationale à apporter une réponse, tout en laissant le soin à chacune des assemblées de débattre de la forme que celle-ci peut prendre.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Le droit de pétition peut être défini comme *« un appel aux pouvoirs publics et aux autorités constitutionnelles pour solliciter leur intervention dans des circonstances et pour un objet qu'on leur expose »* [1].

Bien que le droit de pétition auprès de l'Assemblée nationale existe, il ne s'exerce pas de manière satisfaisante. Le Règlement de l'Assemblée nationale consacre actuellement un chapitre comprenant cinq articles aux pétitions. L'article 147 prévoit que les règles formelles que doivent remplir les pétitionnaires pour déposer leur pétition ; l'article 148 organise leur renvoi à la commission des Lois compétente pour les examiner, l'article 149 donne au ministre trois mois pour répondre l'article 151 organise alors le débat en séance publique.

Toutefois, dans les faits, lors des dernières législatures, la commission des Lois procède épisodiquement à cet examen, et prononce le plus souvent une décision de classement. Cette procédure de traitement des pétitions apparaît comme surannée : comme le reconnaît la fiche de présentation du site de l'Assemblée, *« L'existence de voies de recours parfois plus adaptées tant à l'extérieur de l'Assemblée nationale qu'en son sein, donne néanmoins à cette procédure une place relativement modeste dans la vie parlementaire. »*

(1) *J. Leclerc,* Le droit de pétition, étude de droit public comparé, *Thèse, Université de droit de Paris, imprimerie Ernest Leclerc, 1913.*

Le constituant a cependant entrepris de donner un statut constitutionnel au droit de pétition sous deux aspects :

– en constitutionnalisant le 28 mars 2003 le droit pour les électeurs d'une collectivité territoriale de demander l'inscription d'une question relevant de sa compétence à l'ordre du jour de son assemblée délibérante ;

– en prévoyant le 28 juillet 2008 que « *le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition, dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner* ».

On ne peut que constater l'échec de cette dernière procédure. Sept ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, le site du CESE mentionne trois pétitions, dont seules deux ont obtenu les 500 000 signatures requises (les pétitions relatives au coût économique et social de l'autisme et à l'ouverture du mariage aux couples de même sexe), et seule la première a été jugée recevable. Les seules pétitions ayant fait l'objet de suites sont celles dont le CESE s'est saisi ou lorsqu'il a été saisi par le président de l'Assemblée. Encore une fois, ce n'était qu'épisodique puisque le CESE n'a pu rendre que deux avis.

Quelques pistes peuvent d'ores et déjà être avancées pour le réaménagement de ce droit de pétition. La signature de cette pétition devrait pouvoir être organisée de manière physique ou numérique – dans les deux cas, les noms et adresse des pétitionnaires doivent être vérifiables [1]. Après qu'une commission ou une délégation a jugé de sa recevabilité [2], une pétition atteignant un certain nombre de signataires devrait obligatoirement faire l'objet d'un rapport, d'un débat en commission ou en séance publique, ce qui permettra à cette réponse d'être publiée au Journal officiel.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre dans le cadre des règlements des assemblées.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Après l'article 33, il est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. 33-1.* – L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent être saisis par les citoyens par voie de pétition.

« Le règlement de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles des pétitions font l'objet d'un examen de l'assemblée saisie et d'une réponse publiée au *Journal officiel*. »

(1) La loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution prévoit d'ores et déjà que le recueil des soutiens à une proposition de loi est effectuée par voie électronique, en se connectant à un site Internet ou en se rendant dans un « point d'accès » mis à disposition des électeurs dans la commune la plus peuplée de chaque canton et dans les consulats.

(2) Ainsi, la Chambre des communes britanniques vérifie que le Parlement ou le Gouvernement est compétent et en mesure de faire quelque chose pour le problème soulevé par les pétitionnaires.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Aucun coût direct identifié pour les finances publiques, en dehors de stricts coûts de gestion internes aux assemblées parlementaires (traitement des pétitions, organisation de leur examen et de la réponse à apporter).

PROPOSITION N° 6

PRÉVOIR UN ORDRE DU JOUR MIS EN PLACE À LA DEMANDE DES CITOYENS

DESCRIPTION DE LA MESURE

Il est proposé d'ouvrir la possibilité aux citoyens de mettre un « sujet citoyen » à l'ordre du jour, en obtenant le soutien de parlementaires qui relayeraient cette initiative. Celle-ci pourra prendre la forme d'une proposition de loi, d'une proposition de résolution (groupe de travail, mission d'information, mission d'enquête…) ou d'un débat (débat en commission ou en hémicycle, question au gouvernement, amendement…). Il pourrait notamment être élaboré dans le cadre d'un atelier législatif, d'un jury citoyen, ou encore grâce à la mise en œuvre d'une plateforme proposée par l'Assemblée nationale.

Ainsi une initiative citoyenne soutenue par des parlementaires serait alors inscrite à l'ordre du jour et traité suivant les procédures internes fixées par le règlement de chaque assemblée.

Cela permettrait ainsi aux parlementaires de relayer les préoccupations de la société civile. Contrairement au dispositif de l'article 11 de la Constitution, cet ordre du jour citoyen pourrait être ouvert à l'ensemble des sujets, et non aux seules questions institutionnelles.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les débats et les auditions organisés par le groupe de travail ont montré que le développement de la participation citoyenne ne devait pas être compris comme une remise en cause de la représentation nationale au profit d'une démocratie directe, mais comme une multiplication des moyens et occasions pour les citoyens de participer au processus décisionnel, en dialoguant davantage avec les parlementaires.

Il est souvent fait reproche aux assemblées parlementaires de ne pas soumettre certaines questions – notamment les sujets dits de société –au débat démocratique. Il faut rompre avec le poncif selon lequel le parlementaire exercerait son mandat en étant coupé de la réalité. Pour ce faire, il convient de multiplier les mécanismes d'interaction.

Le mode de fixation de l'ordre du jour, prévu par l'article 48 de la Constitution, confie au Gouvernement, à la majorité de l'Assemblée par le truchement de la conférence des présidents, et un jour par mois, aux groupes minoritaires ou d'opposition, la possibilité de fixer l'ordre du jour des débats en séance publique. Pour traduire dans les faits le principe de participation citoyenne il conviendrait de prévoir lors de la fixation l'ordre du jour la possibilité pour des parlementaires d'inscrire dans la forme juridique adéquate (débat ; discussion d'une proposition de loi, dépôt d'une proposition de résolution etc. …) » un sujet citoyen « qu'ils souhaitent soutenir.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre par une loi organique.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

Avant le dernier alinéa de l'article 48, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Une proposition de loi, une proposition de résolution ou un débat est inscrit à l'ordre du jour d'une assemblée à la demande des électeurs soutenus par des membres du Parlement, dans les conditions fixées par une loi organique. »

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Aucun coût direct identifié pour les finances publiques, en dehors des coûts indirects de gestion internes aux assemblées parlementaires (gestion des moyens permettant de mettre en place, comptabiliser et vérifier les soutiens de chaque proposition.

PROPOSITION N° 7

FACILITER LA MISE EN ŒUVRE D'UN RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

DESCRIPTION DE LA MESURE

Cette mesure consiste à modifier l'actuel référendum d'initiative partagée, qui figure à l'article 11 de la Constitution, afin de faciliter son déclenchement et son utilisation par les citoyens.

Cette nouvelle proposition de rédaction concernerait sans changement les matières actuellement visées par l'article 11, soit *« l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions »*.

Dans le dispositif actuel, il est nécessaire de réunir un cinquième des membres du Parlement (soit 185 parlementaires), soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit 4,57 millions d'électeurs), dans un délai de neuf mois ; et alors même qu'une proposition aurait reçu un tel soutien massif, elle peut ne pas aboutir à une consultation référendaire si le Parlement s'en saisit dans un délai de six mois.

Il convient de questionner la pertinence de ces seuils et la possibilité qu'un examen parlementaire se substitue à la consultation des électeurs.

Le choix retenu a été ne pas inscrire ce seuil dans la Constitution. La rapporteure pense qu'il n'est pas possible de fixer un nombre sans l'avoir expérimenté auparavant. Or, la nature constitutionnelle du texte de référence fige cette possibilité d'expérimenter en raison de la difficulté de révision. Il convient de faire un renvoi à la loi organique, plus simple à modifier et laissant donc une plus grande marge de manœuvre pour tenir compte des évolutions de la population et des avancées technologiques – qui permettront peut-être d'avoir plus aisément le nombre de soutiens requis en cas de développement de plateformes numériques.

Le référendum d'initiative partagée a été préféré à un référendum d'initiative populaire dans un objectif de réconciliation entre représentants politiques et citoyens, en laissant désormais l'initiative aux citoyens. Il est primordial de reconstruire un dialogue constructif entre les deux. Les citoyens ne pouvant pas aujourd'hui consulter assez directement leurs représentants et, ces derniers, ne pouvant pas assez s'appuyer sur les citoyens.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les possibilités d'un recours accru au référendum, et notamment à l'initiative des citoyens, ont fait partie des débats menés au cours des auditions du groupe de travail comme des propositions recueillies dans le cadre de la consultation en ligne. Le référendum d'initiative partagée dans sa forme actuelle n'est pas applicable, ce mécanisme n'a jamais été utilisé depuis sa mise en place.

L'inscription en 1958 à l'article 11 de la possibilité d'un référendum organisé à l'initiative du Gouvernement et portant sur l'organisation des pouvoirs publics de la République et des traités afférents était une innovation dans la pratique constitutionnelle française. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a ajouté aux thèmes pouvant faire l'objet d'un référendum les *« réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent »*.

La révision du 23 juillet 2008 a ouvert la porte à un référendum d'initiative partagée, en permettant à un cinquième des membres du Parlement (soit 185 parlementaires), soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit 4,57 millions d'électeurs), dans un délai de neuf mois, de défendre la soumission au référendum d'une proposition de loi. Le Parlement dispose cependant d'un délai de six mois [1] pour examiner cette proposition de loi ; ce n'est que si cet examen n'a pas lieu que le texte est soumis au référendum.

Depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions le 1er janvier 2015 [2], aucun texte n'a fait l'objet d'une telle procédure. Il apparaît que les seuils choisis par le constituant en 2008 et la perspective que la procédure n'aille pas plus loin qu'un examen parlementaire rend peu attractif ce dispositif de référendum partagé.

Ce mécanisme n'est pas le seul à devoir être mis en place. Il s'agit d'un outil parmi d'autres. Ainsi, deux autres propositions de réforme permettraient aux citoyens de demander à leurs représentants élus de se saisir d'un sujet relevant des compétences législatives ou de contrôle du Parlement :

– la pétition citoyenne ;

– l'inscription citoyenne à l'ordre du jour d'une proposition de loi, d'une proposition de résolution ou d'un débat déposé par un parlementaire.

NIVEAU DE NORME CONCERNÉ

Constitution du 4 octobre 1958 ; mise en œuvre dans le cadre de la loi organique.

PROPOSITION DE RÉDACTION ENVISAGÉE

L'article 11 est ainsi modifié :

1° Au troisième alinéa :

a) Après le mot : « initiative », la fin de la première phrase est ainsi rédigée : « des électeurs soutenus par des membres du Parlement, dans des conditions fixées par une loi organique. ».

b) Après le mot : « loi », la fin de la seconde phrase est supprimée.

2° Au cinquième alinéa, les mots : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, » sont supprimés.

(1) Délai fixé par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

(2) En application de la loi organique précitée.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Coûts d'organisation des consultations référendaires, pouvant être regroupées entre elles ou avec des élections politiques existantes.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

MARDI 3 OCTOBRE 2017

- M. Loïc Blondiaux, professeur des universités au département de Science politique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

LUNDI 9 OCTOBRE 2017

- M. Gilles Guglielmi, agrégé de droit public, université Paris II Panthéon-Assas
- M. Clément Mabi, vice-président de Démocratie ouverte et professeur à l'Université de Compiègne
- Mme Pauline Türk, professeur de droit public à l'Université Nice Côte d'Azur

LUNDI 16 OCTOBRE 2017

- M. Axel Dauchez, président de Make.org, M. Nicolas Vignolles, directeur des affaires publiques, Mme Amina-Mathilde N'Diaye, responsable de la communication
- M. Jean Massiet, fondateur d'Accropolis
- M. Benjamin des Gachons, directeur de Change.org France
- M. Frank Escoubès et M. Maxime Barbier, président et vice-président de Bluenove

LUNDI 23 OCTOBRE 2017

- M. Cyril Lage, président de « Parlement et citoyens »
- M. Damien Monnerie, directeur de l'association ICI
- Mme Suzanne Vergnolle, M. François Massot, M. David Gayou, administrateurs de l'Association Regards citoyens
- M. Virgile Deville, cofondateur de OpenDemocracyNow

LUNDI 30 OCTOBRE 2017

- Mme Marie Colou, sous-directrice à la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) de la Ville de Paris,
- M. Jan Krewer, secrétaire général adjoint du Conseil national du numérique
- Mme Orianne Ledroit, directrice de la mission Société Numérique de l'Agence du Numérique, M. Pierre-Louis Rolle et Mme Margot Aptel
- M. Luc Machard, secrétaire général du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

O MARDI 28 NOVEMBRE 2017

- M. Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

O MERCREDI 29 NOVEMBRE 2017

- M. Dominique Bourg, professeur à l'Université de Lausanne

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

#DÉMOCRATIENUMÉRIQUE



Quel rôle pour les citoyens dans l'élaboration et l'application de la loi ?

Consultation pour une nouvelle Assemblée nationale

OPEN SOURCE POLITICS .

RAPPORT DE SYNTHÈSE

22 novembre 2017

Le problème est je crois dans la différence qu'il peut y avoir entre l'efficacité d'une loi particulière et l'efficacité globale d'un corpus législatif. Mille bonnes lois peuvent faire un ensemble indigeste, cause de nombreux blocages... Si l'on doit chercher la participation du citoyen c'est, non pas dans l'évaluation d'une loi, mais dans l'évaluation globale d'une complexité liée à de multiples lois.

Toute loi nouvelle vise à apporter une solution meilleure à un problème particulier, et parfois, même souvent, elle y parvient, pour peu qu'elle soit appliquée. Mais cette loi nouvelle inscrit aussi assez souvent "en creux" et de façon assez peu visible (et donc difficilement évaluable) une pierre à la montagne de la complexité législative, et ébranle (généralement légèrement) la stabilité législative source de sécurité.

C'est le même problème que de faire du shopping. Vous avez toujours utilisé une fourchette pour presser votre ail. Un jour, vous tombez sur un magnifique presse-ail. Vous l'achetez en voyant tout de suite les avantages de l'objet : presser de l'ail sera plus rapide et vous éviterez les doigts qui sentent mauvais. Une évaluation, même a posteriori, ne pourra que confirmer son utilité. Par contre, si vous évaluez la qualité de la fermeture du tiroir de la cuisine, vous vous rendrez compte qu'il coince souvent, vous obligeant à de savantes manœuvres toujours plus complexes et coûteuses en temps pour le fermer. Bien sûr, le presse-ail n'est pas seul en cause, la responsabilité est partagée par les tout aussi utiles étrognoneur de pommes, coupe-œufs, etc.

Il est vain à mon avis de chercher à améliorer le taux d'application effective des textes législatifs sans travailler à la réduction de la complexité législative. Pour continuer sur ma métaphore, il ne faut pas s'étonner que le presse-ail ne soit pas utilisé si on ne peut plus ouvrir le tiroir. Le rôle du citoyen dans son interaction avec les parlementaires peut être de leur rappeler que, s'ils décident d'acheter un presse-ail, il faut qu'ils pensent aussi à jeter quelque chose pour que le tiroir ferme toujours. Et comme vous le savez, il est plus simple d'acheter une chose que d'en jeter une autre.

Contribution de Cyril Lanas sur la plateforme de consultation

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- Une nouvelle forme de consultation pour une nouvelle Assemblée.
- Le rôle d'Open Source Politics et les enseignements que nous en tirons.

ANALYSE STATISTIQUE DE LA PARTICIPATION

- Les statistiques de fréquentation sur la plateforme.
- Qui a participé à la consultation ?

- Interrogation sur l'inégale participation entre hommes et femmes.

- Une participation de tous les âges, légèrement en retrait chez les jeunes.

- La répartition géographique est représentative du territoire français.

- Une participation qui n'exclut aucune catégorie sociale.

- Le relais des acteurs des "civic-tech".

MÉTHODOLOGIE DE TRAITEMENT DES CONTRIBUTIONS

- Le mode opératoire des outils de traitement automatique du langage.
- Le nuage de mots-clés global met en avant le citoyen.
- L'analyse des similitudes permet de relier les termes co-occurrents.
- L'analyse factorielle des correspondances hiérarchise les dépendances.
- Un histogramme révèle l'occurrence des mots clés par thématique.

UNE SÉLECTION DE 15 PROPOSITIONS COMMENTÉES

- Méthode de sélection et de traitement des propositions.
- Méthode de répartition et de présentation des propositions.
- #1. Introduire la question citoyenne hebdomadaire au Gouvernement.
- #2. Rénover le droit de pétition devant l'Assemblée nationale.
- #3. Transformer le référendum d'initiative partagée en référendum d'initiative citoyenne.
- #4. Rendre plus accessible la lecture de la loi en ligne.
- #5. Systématiser le recueil d'avis citoyens en ligne.
- #6. Organiser des ateliers législatifs citoyens sur tout le territoire.
- #7. Intégrer des amendements citoyens aux lois en cours d'examen.
- #8. Faire participer des citoyens tirés au sort à l'élaboration de la loi.
- #9. Instaurer un véto citoyen sous la forme d'un référendum abrogatif.
- #10. Autoriser le mandat impératif pour rendre des comptes.
- #11. Rendre compte du cycle de vie et de l'application des lois.
- #12. Créer une commission permanente des initiatives citoyennes.
- #13. Encourager l'essor d'une culture de la participation.
- #14. Définir le cahier des charges d'une plateforme officielle et pérenne.
- #15. Investir dans l'indispensable participation présentielle.

REMERCIEMENTS

INTRODUCTION

Une nouvelle forme de consultation pour une nouvelle Assemblée.

Si l'Assemblée nationale avait déjà eu l'occasion, notamment sous la précédente mandature, d'ouvrir des espaces de participation numérique sous forme de questionnaires, l'exercice de consultation qui vient de s'achever aura marqué une première, aussi bien en termes d'ambition que de degré d'ouverture et de champs d'action. En effet, pour une institution comme l'Assemblée nationale, mener une consultation en ligne sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne incite à repenser les fondements de son rôle, de son action et de son organisation, à l'heure où les technologies digitales permettent quotidiennement au plus grand nombre de partager des données et de délibérer de manière collective. Grâce à des relais dans les médias, sur les réseaux sociaux et à l'organisation de nombreux ateliers sur tout le territoire, la plateforme de consultation a recueilli 1 700 contributions distinctes, qui ont elles-mêmes suscité plus de 1 300 réponses et près de 17 300 votes en quatre semaines. En tout, ce sont près de 10 000 citoyens, à titre individuel ou rassemblés en ateliers pour l'occasion, mais aussi plusieurs associations et institutions, qui ont pris part aux échanges. Bien que modestes rapportés à la population nationale, ces nombres méritent une appréciation positive pour une première expérimentation et témoignent d'une réelle envie de reproduire ce type d'interaction.

La fabrique d'une loi s'étendant sur une durée de plusieurs mois, la participation citoyenne doit pouvoir accompagner les différents temps de la procédure législative. Restent à définir les outils et les modalités de pérennisation de ces dispositifs. Ainsi, les quatre premiers débats proposés sur la plateforme correspondaient à des étapes successives : les initiatives citoyennes qui peuvent inspirer les débats parlementaires (1) ; les consultations en amont sur les projets et propositions de lois (2) ; les interactions avec la procédure législative pendant l'examen des textes par le Parlement (3) ; enfin, la participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois (4). Un cinquième débat mettait en lumière l'enjeu de combiner participation numérique et participation présentielle (5), alors que les autres idées (6) étaient renvoyées à un forum plus libre, dont de nombreux contributeurs se sont saisis. Mises bout à bout, les propositions qui ressortent de cette consultation dessinent une nouvelle procédure parlementaire enrichie.

Rédigé dans les 8 jours consécutifs à la clôture de la plateforme, ce rapport sera joint à celui du groupe de travail parlementaire. Il présente les principales données statistiques de la plateforme puis détaille les outils d'analyse quantitative et qualitative que nous avons employés ; enfin, sans prétendre à l'exhaustivité, il synthétise sous forme de 15 fiches opérationnelles les propositions de réformes qui sont ressorties de cette consultation en raison de leur popularité, de leur pertinence et de leur caractère novateur.

Le rôle d'Open Source Politics et les enseignements que nous en tirons.

Open Source Politics a été choisie fin septembre par l'Assemblée nationale pour une triple mission. Nous avons tout d'abord accompagné le déploiement du logiciel *open source* de consultation DemocracyOS par ClaraNet, le prestataire technique de l'Assemblée nationale. À cette occasion, nous avons développé quelques fonctionnalités indispensables au bon fonctionnement de cette consultation (comme le lien direct vers chaque commentaire). Nous avons ensuite assuré un travail quotidien de modération réactive sur la plateforme, en liaison avec la direction de la communication de l'Assemblée et les membres du comité scientifique[1]. Enfin, nous avons rédigé le présent rapport de synthèse que nous remettons au groupe de travail "Démocratie numériques et nouvelles formes de participation citoyenne".

Nous nous étions engagés à ne pas participer à cette consultation au nom de notre entreprise ainsi qu'en nos noms respectifs. Dans un même souci de transparence, nous signalons que le collectif

(1) Le comité scientifique est composé de Mme Emilie Frenkiel et MM. Daniel Lebègue et Christian Leyrit.

"Open Democracy Now" et le *think tank* "point d'aencrage", dont certains salariés d'Open Source Politics sont membres, ont déposé des contributions indépendantes sur la plateforme. Virgile Deville a par ailleurs été auditionné par le groupe de travail le lundi 23 octobre à l'Assemblée nationale au titre de sa participation au collectif "Open Democracy Now".

La plateforme étant hébergée par ClaraNet, l'équipe d'Open Source Politics n'avait pas accès à la base de données de la plateforme. Bien que cette configuration ait rendu notre suivi statistique de la consultation plus complexe, nous estimons que cette répartition des responsabilités est une bonne pratique rendue possible par l'utilisation de logiciels libres et qu'elle devrait être reprise par les futures consultations numériques similaires.

Notre équipe de modération est toutefois intervenue à 95 reprises - soit environ sur 3 % du corpus. Après validation systématique par la direction de la communication de l'Assemblée, nous avons apporté 22 réponses ou compléments d'information, 1 réponse suivie d'une suppression et nous avons supprimé 72 commentaires ou réponses qui constituaient des messages postés en doublon par un même auteur, des publications hors du champ de la présente consultation et, pour une infime poignée seulement, des propos contraires à la Charte de la consultation.

Nous reproduisons dans ce rapport des verbatim tirés des contributions sur la plateforme. Sauf mention contraire, nous avons restitué les messages sans corriger la syntaxe et l'orthographe.

Sans préjuger de la reprise des propositions et de la concrétisation des réformes à venir, nous voulons partager avec les lecteurs la certitude qu'à travers ce rapport, les propositions citoyennes émises sur la plateforme ont été lues, étudiées et transmises à l'Assemblée nationale.

Mathilde Jeuland, Valentin Chaput et Virgile Deville

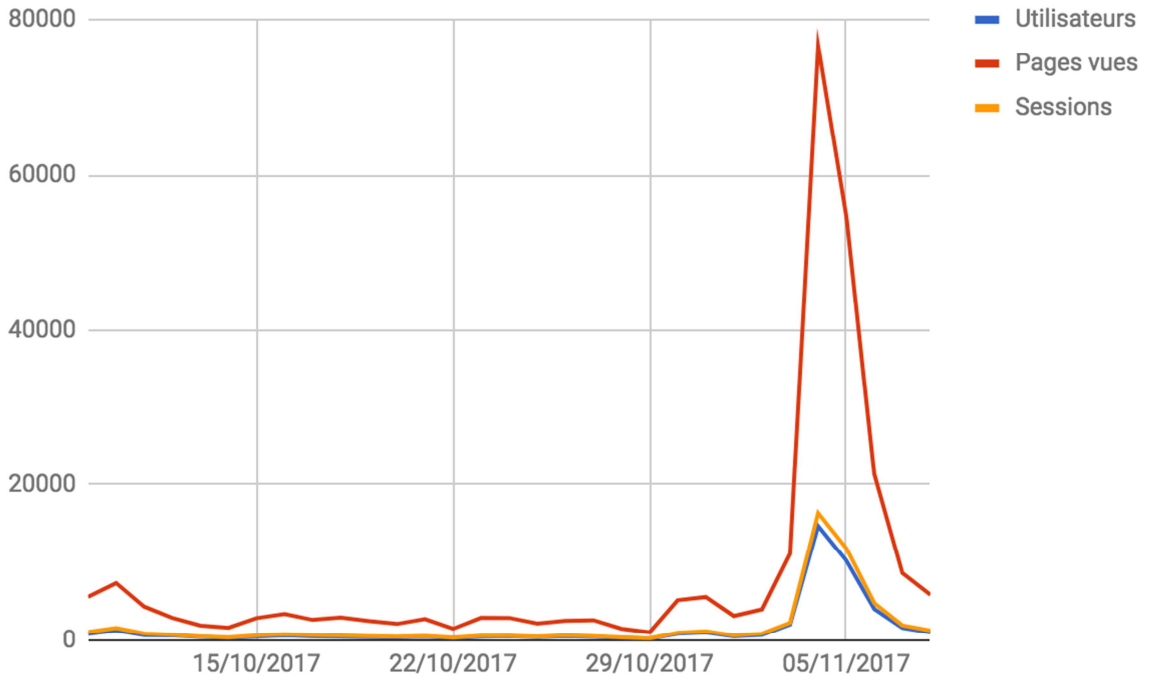
ANALYSE STATISTIQUE DE LA PARTICIPATION

Les statistiques de fréquentation sur la plateforme.

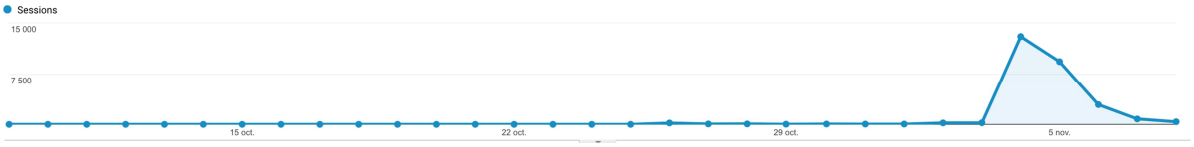
L'Assemblée nationale utilise Google Analytics pour suivre la fréquentation sur ses différents sites. Nous avons eu accès aux données de la plateforme de consultation. Nous pouvons en retirer un certain nombre d'enseignements sur la typologie des participants.

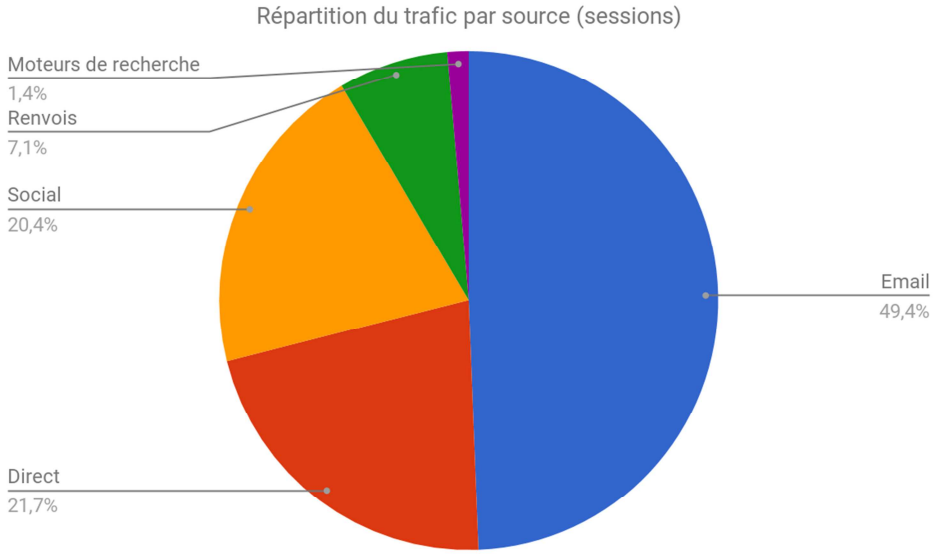
Fréquentation	Utilisateurs	Pages vues	Sessions
Total	41 821	256 717	55 506
Moyenne/jour	1 531	8 281	1 791

Cette fréquentation n'a toutefois pas été homogène. Chaque fluctuation a été perçue depuis la plateforme : les 48 premières heures après le lancement ont été actives, puis un premier pic a été observé le jour de la Toussaint (1er novembre) sur la contribution "Article 3" (voir proposition #3) qui a recueilli plus de 250 soutiens en quelques heures après sa diffusion par mail par les militants de l'association. Plus d'un tiers de la fréquentation totale est survenue lors du dernier week-end, lorsque Change.org a relayé sa proposition par email et sur Facebook (plus de 1,5 million de likes). La plateforme a alors reçu plusieurs dizaines de contributions et centaines de votes par heure durant tout le weekend. Le volume total du débat "Initiatives citoyennes" a ainsi doublé en 24h !



Nous avons la confirmation de l'influence de ces relais sur le dernier week-end en analysant l'évolution du trafic en provenance des emails. La moitié des visites ont pointé vers les propositions du débat "Initiatives citoyennes".

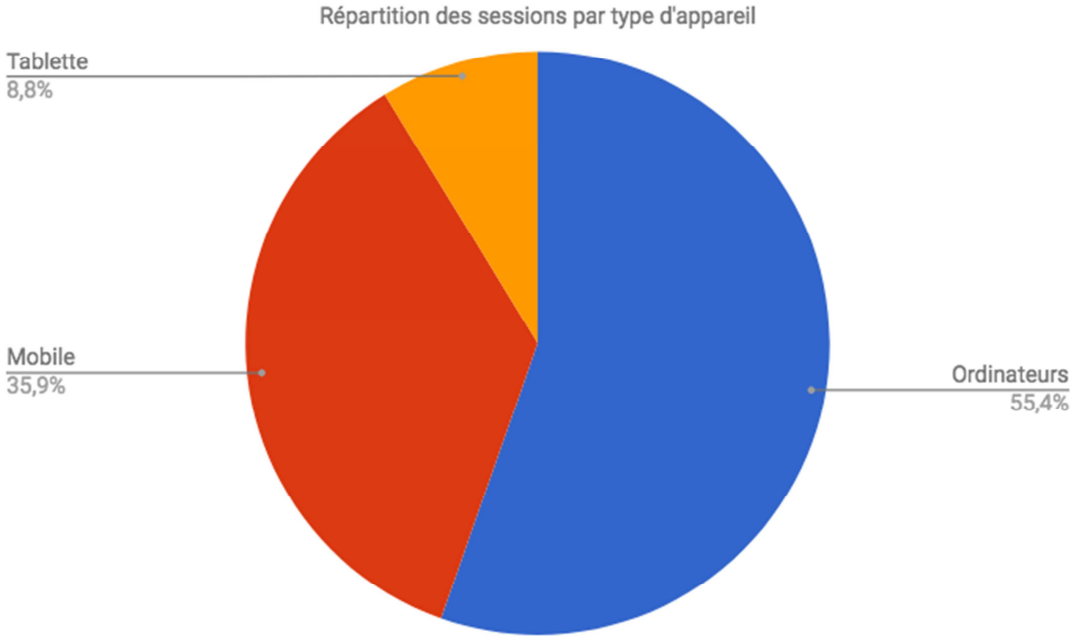




Le mail a été le relais de diffusion le plus efficace, avec un trafic généré deux fois supérieur aux réseaux sociaux - Facebook puis Twitter représentent la majorité du trafic.



La majorité des visiteurs a consulté la plateforme sur un ordinateur. C'est probablement le format le plus adapté pour l'utilisation de DemocracyOS, même si au final plus d'un tiers des sessions correspond à un usage mobile.



Dans la poursuite de l'analyse de l'influence de quelques acteurs dans le relais de leurs propositions, il est intéressant de constater que la thématique "Initiatives citoyennes" a été de très loin la plus consultée, et que les autres pages n'ont que modérément profité de cet afflux.

Fréquentation par page	Pages vues	Participants	Commentaires	Votes
Bienvenue sur cette plateforme	14 043	289	91	973
Initiatives citoyennes	82 993	4 164	550	8 813
Consultations en amont des textes	8 056	448	167	1 299
Interactions avec la procédure législative	6 341	491	140	1 141
Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois	5 672	449	219	1 513
Participation numérique et participation présentielle	8 020	500	156	1 124
Autres idées	7 960	595	376	2 458

Qui a participé à la consultation ?

Sur 9 863 inscrits, environ 5 500 ont rempli l'ensemble de leur profil d'inscription (âge, localisation, CSP). Cela correspond à la répartition 57 % / 43 % entre les inscrits par le formulaire et les inscrits par Facebook ou Google Connect - fonctionnalités que l'Assemblée nationale avait choisi d'activer pour fluidifier la connexion, mais qui ne permettaient pas de renseigner les profils en détail.

Provenance de l'inscription	Décompte	Proportion
Formulaire	5 637	57,15 %
Facebook	2 137	21,67 %
Google	2 088	21,17 %
Total (formulaire rempli)	9 863	100 %

Interrogation sur l'inégale participation entre hommes et femmes.

Le déséquilibre entre hommes et femmes est une véritable interrogation. Alors que Google Analytics indique une quasi égalité des sexes dans la consultation de la plateforme, la très grande majorité des commentaires et réponses est d'origine masculine, comme en témoigne la partie propositions du rapport. À ce sujet, il convient de noter que nous n'avons pas de moyen d'établir de statistiques de participation par sexe car cette information n'était pas demandée à l'inscription. Ce phénomène, déjà constaté sur d'autres consultations numériques, mérite réflexion.



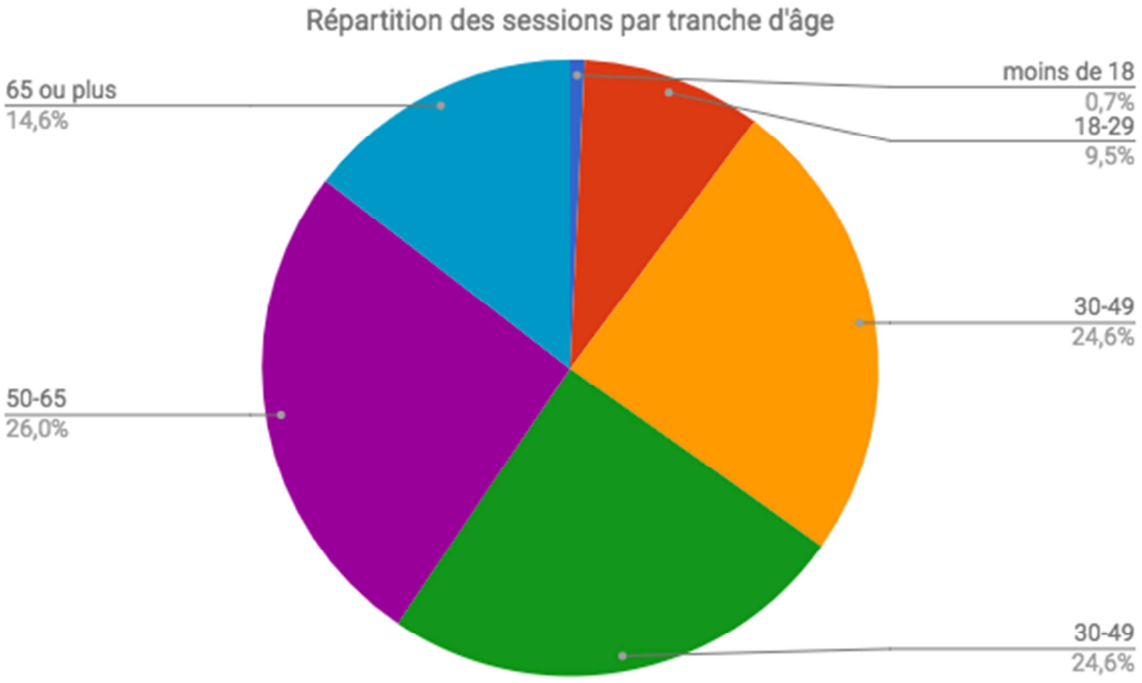
Statistiques de consultation de la plateforme d'après Google Analytics.

Une participation de tous les âges, légèrement en retrait chez les jeunes.

Nous pouvons en revanche analyser l'âge des inscrits par le formulaire et remarquer une répartition centrée sur les actifs de 30-65 ans, mais aucune tranche n'est exclue. L'étude des sessions sur

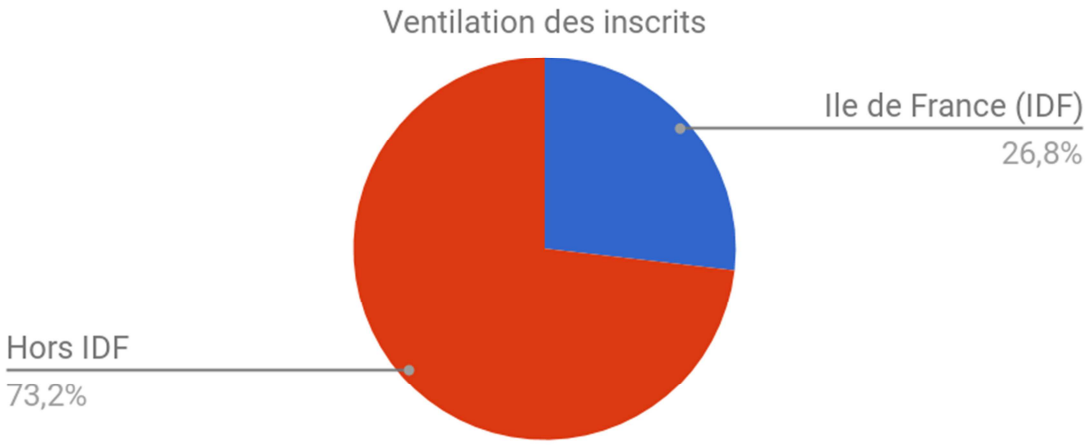
Google Analytics vient même équilibrer ce chiffre pour les 24-35 ans et les plus de 65 ans, qui ont peut-être utilisé davantage les modules de connexion des réseaux sociaux. En revanche, nous pouvons noter et regretter la plus faible participation des jeunes, et notamment des moins de 25 ans, aussi bien en trafic de consultation qu'en inscriptions et qu'en contributions.

Age	Décompte	Proportion	Commentaires et votes	Proportion	Votes	Proportion
moins de 18 ans	54	0,98 %	91	4,65 %	188	1,56 %
18-29 ans	691	12,55 %	246	12,57 %	1 716	14,23 %
30-49 ans	1 799	32,68 %	766	39,12 %	4 857	40,28 %
50-65 ans	1 897	34,46 %	544	27,78 %	3 718	30,84 %
65 ou plus	1 064	19,33 %	311	15,88 %	1 578	13,09 %
Total (formulaire rempli)	5 505	100 %	1 958	100 %	12 057	100 %

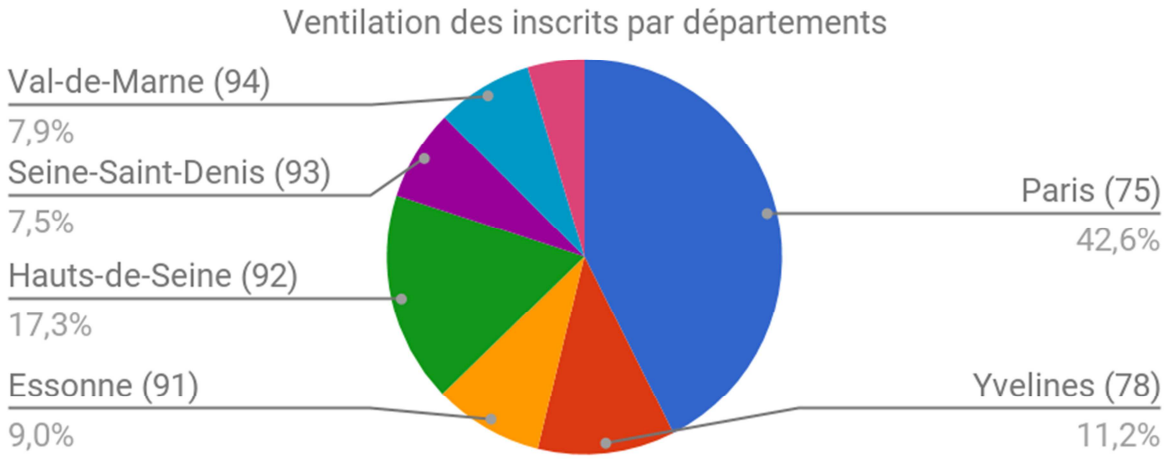


La répartition géographique est représentative du territoire français.

La provenance des utilisateurs est équilibrée entre l'Ile-de-France (26,81 % des inscrits via le formulaire) et le reste du pays. Le fait que des contributions proviennent de toutes les régions est un véritable succès qui témoigne de la diffusion de la consultation. Nous l'expliquons à la fois par l'organisation d'ateliers de terrain dans de nombreuses circonscriptions et sans doute par l'étendue et la représentativité de la base des utilisateurs de Change.org.

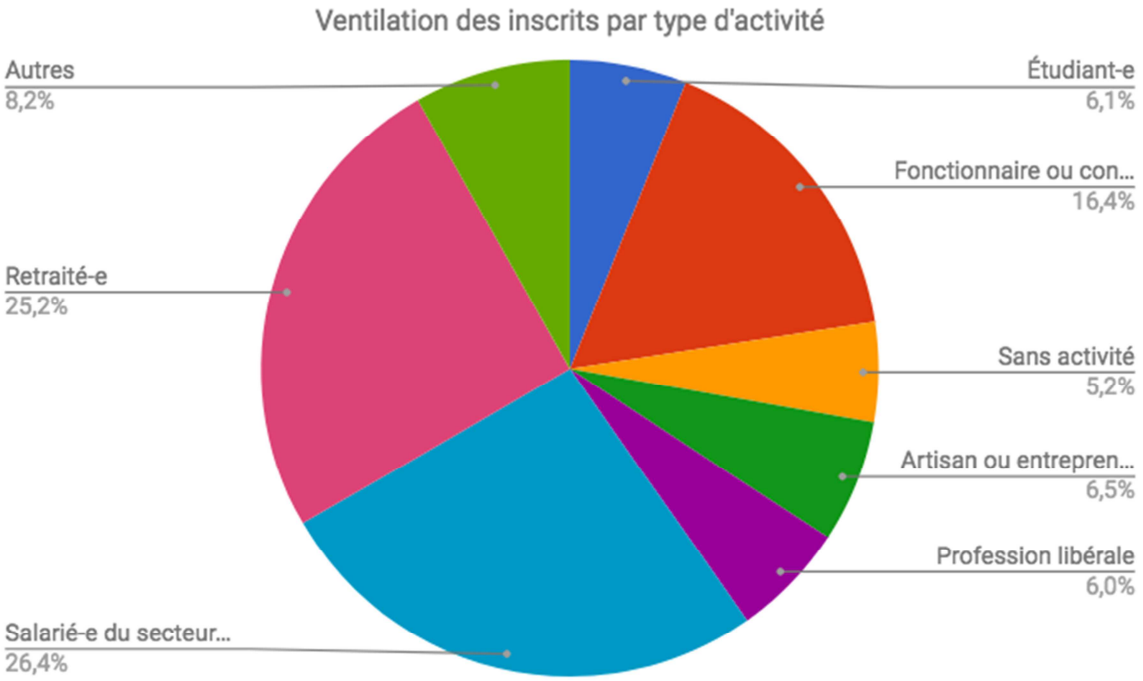


En revanche, 11,41 % des participants (soit 42,57 % des Franciliens) habitent à Paris, ce qui est une nette surreprésentation par rapport à la démographie de la capitale.



Une participation qui n'exclut aucune catégorie sociale.

Sur le plan de la ventilation socioprofessionnelle des participants, la domination des salariés du secteur privé et des retraités ressort avec 50 % des profils renseignés. Toutefois, la consultation a su toucher des citoyens de toutes les catégories sociales.



Catégorie socio-professionnelle	Décompte	Proportion	Commentaires et réponses	Proportion	Votes	Proportion
Étudiant-e	334	6,13 %	133	6,55 %	1 048	8,68 %
Fonctionnaire /contractuel-le du secteur public	896	16,44 %	269	13,26 %	1 883	15,60 %
Sans activité	284	5,21 %	115	5,67 %	656	5,43 %
Artisan ou entrepreneur	352	6,46 %	80	3,94%	830	6,9 %
Profession libérale	328	6,02 %	103	5,08 %	546	4,52 %
Salarié-e du secteur privé	1 437	26,37 %	613	30,21%	3 550	29,41 %
Retraité-e	1 371	25,16 %	384	18,93 %	2 237	18,53 %
Autres	447	8,20 %	332	16,36 %	1 319	10,93 %
Total (formulaire rempli)	5449	100 %	2 029	100 %	12 069	100 %

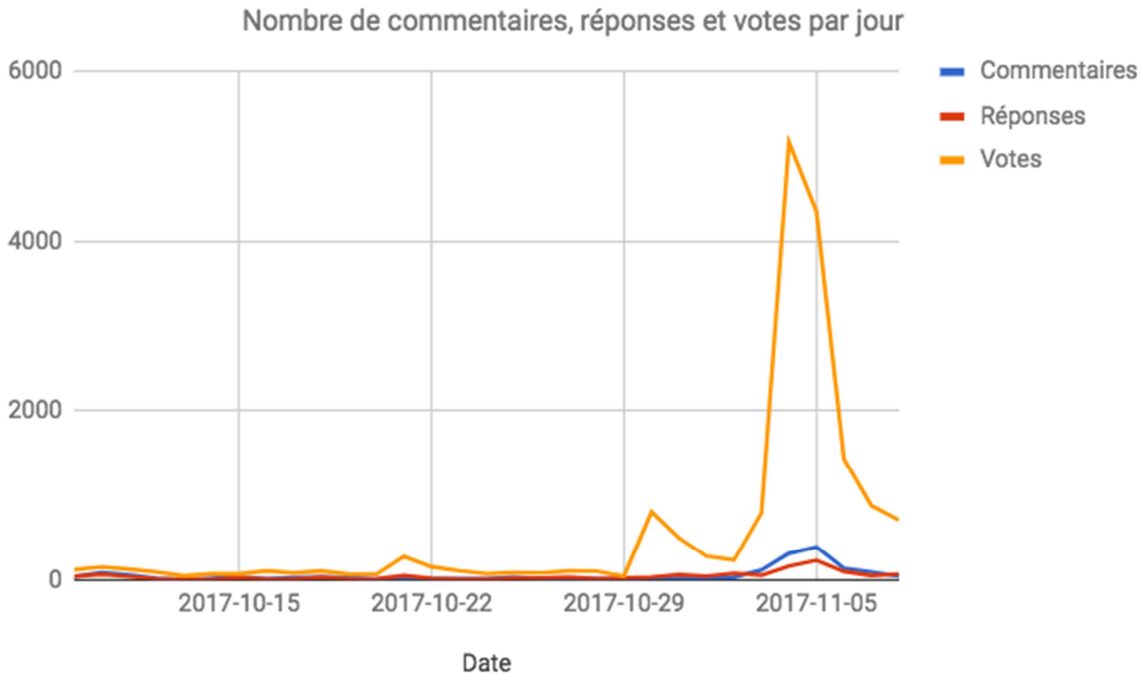
Le relais des acteurs des “civic-tech”.

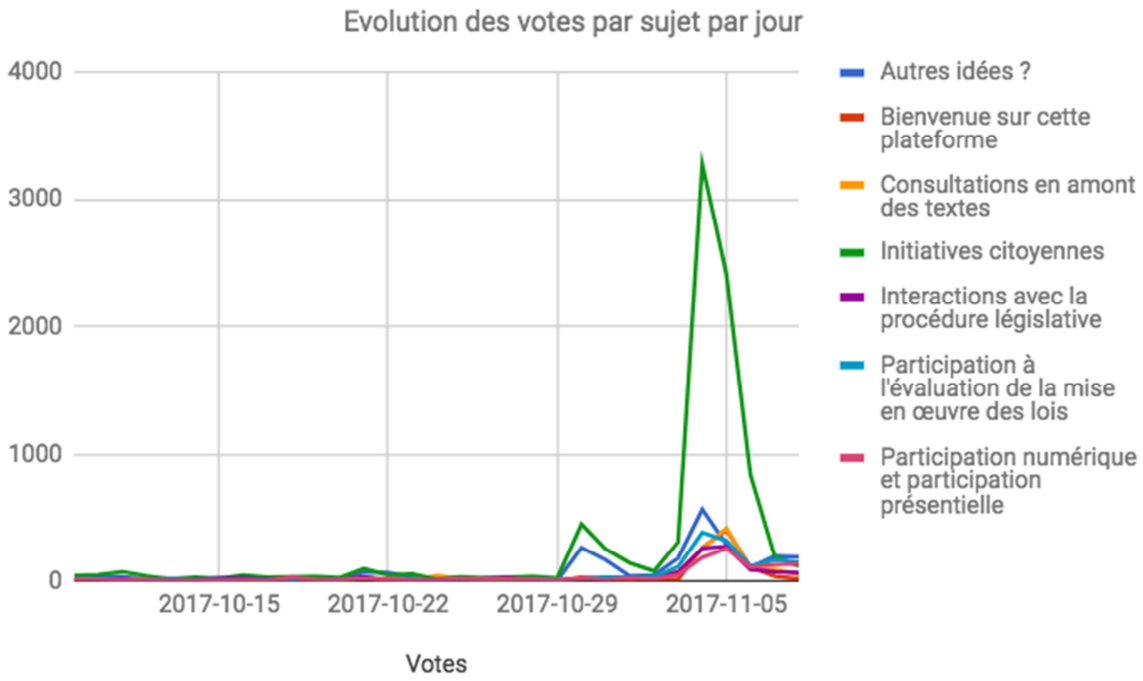
Directement reliées au sujet, plusieurs initiatives “civic-tech” ou affiliées ont contribué, le plus souvent en relayant leurs propres contributions dans leurs communautés : Change.org, Kawaa.co, Make.org, Open Democracy Now, Regards citoyens... De la même manière, plusieurs cercles de réflexion intéressés par les enjeux numériques ont pris part à la consultation : Conseil national du numérique, Renaissance numérique, point d’aencrage, Echo citoyen...

Dans le cas de la présente consultation, la mobilisation de ces réseaux militants était facile à observer et a été systématiquement remontée à l’Assemblée nationale. Par défaut, DemocracyOS affiche les plus populaires en premier. Ainsi, il était stratégique de mobiliser sa communauté pour être directement visible et profiter ensuite de nouveaux soutiens. Nous avons noté ce comportement après quelques jours avec la proposition de Make.org, soutenue en quelques heures par 35 personnes alors qu’aucune autre contribution de la plateforme ne recevait de soutien dans un tel volume. Résultat efficace : la proposition de question citoyenne au Gouvernement a fait débat et est restée en tête des propositions les plus populaires jusqu’à ce que des réseaux plus nombreux se mobilisent sur les propositions du référendum d’initiative citoyenne et des pétitions de Change.org. Ces participations ciblées montrent l’influence prépondérante que peut avoir le lobbying d’acteurs industriels ou associatifs concernés sur une consultation numérique. En vue d’une prochaine consultation, nous avons d’ores et déjà intégré la possibilité d’afficher par défaut les commentaires dans un ordre aléatoire pour minimiser cet effet.



Le nombre d’inscriptions et de votes est directement corrélé au relais des propositions les plus populaires dans des communautés engagées.


Nombre de commentaires, réponses et votes par jour
6000
4000
2000
0
2017-10-15
2017-10-22
2017-10-29
2017-11-05
Date
Commentaires
Réponses
Votes


Evolution des votes par sujet par jour
4000
3000
2000
1000
0
2017-10-15
2017-10-22
2017-10-29
2017-11-05
Votes
Autres idées ?
Bienvenue sur cette plateforme
Consultations en amont des textes
Initiatives citoyennes
Interactions avec la procédure législative
Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois
Participation numérique et participation présentielle

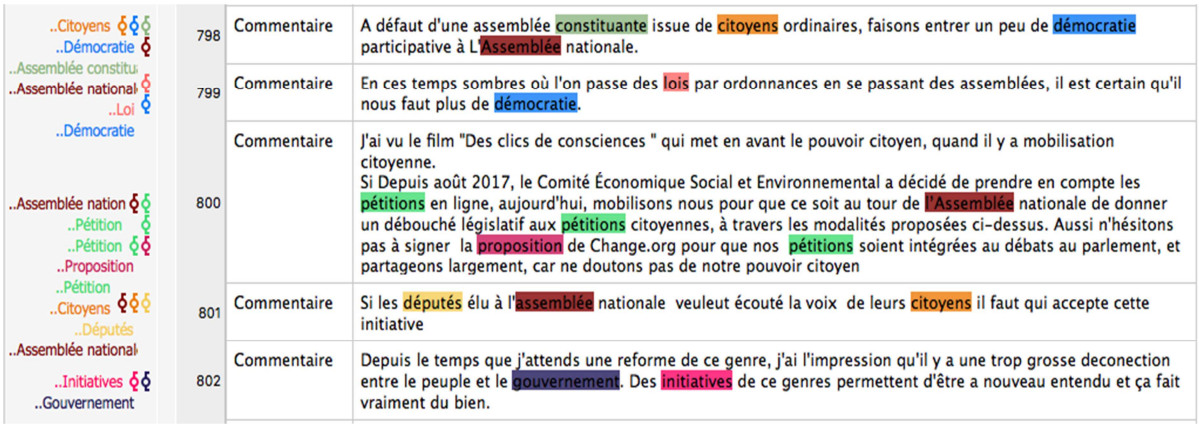
MÉTHODOLOGIE DE TRAITEMENT DES CONTRIBUTIONS

Nous avons suivi au jour le jour l'évolution quantitative et qualitative de la consultation, notamment en produisant des statistiques de participation par débats et en signalant tous les commentaires justifiant à nos yeux une action de modération. Cette veille nous a permis d'acquérir progressivement une bonne connaissance du corpus de propositions. Cependant, il n'aurait pas été possible d'analyser la totalité du contenu de la plateforme - notamment au regard de l'afflux de commentaires sur le dernier weekend de consultation - sans recourir à des logiciels de traitement automatique du langage. Ces quelques paragraphes présentent leur utilité et notre usage.

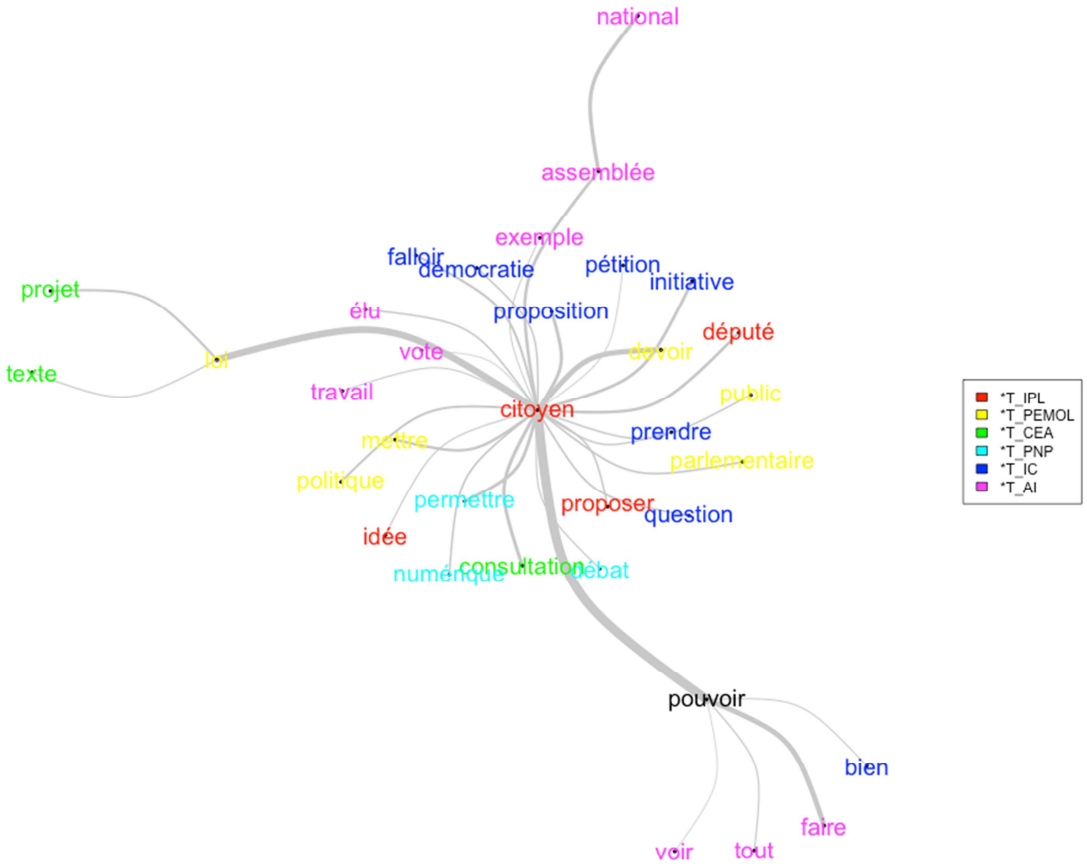
Le mode opératoire des outils de traitement automatique du langage.

A l'issue de la consultation, nous avons recherché les mots-clés et verbatim les plus discriminants, c'est-à-dire ceux se distinguent des autres éléments, qui sont les plus explicites et révélateurs compte tenu des problématiques abordées dans le débat. A partir de ces éléments, nous avons pu réaliser une analyse semi-automatique en faisant appel à des outils de textométrie. Cette analyse aboutit à une visualisation sous forme de graphiques. Sur la base de ces ressources quantitatives, nous avons pu approfondir les points de controverses autour de chaque idée.

Nous avons utilisé dans notre travail deux principaux outils relevant du domaine du TAL (traitement automatique du langage). Ce domaine, situé au croisement de la linguistique, de l'informatique et de l'intelligence artificielle, offre un large panel de logiciels permettant d'enrichir la compréhension générique d'un grand ensemble de données textuelles tout en demeurant représentatif des spécificités et de la granularité du corpus.



Nous avons débuté notre travail par une utilisation de MAXQDA, un logiciel de recherche quantitative et qualitative développé en Allemagne. Il permet d'importer, d'organiser, d'analyser et de visualiser toutes les données en annotant le corpus (par exemple en étiquetant les mots-clés que nous avons choisis pour repérer leurs occurrences et les verbatim associés).



Nous avons également utilisé l'outil de textométrie IRaMuTeQ pour obtenir un traitement rapide et précis du jeu de données complet qui nous a été remis par l'Assemblée nationale au lendemain de la clôture de la consultation en ligne. Ce logiciel libre développé par Pierre Ratinaud au sein du Laboratoire d'Etudes et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales (LERASS) de l'université de Toulouse, propose un ensemble de méthodes statistiques pour réaliser notamment des nuages de mots, graphs de similitudes et tableaux d'analyse factorielle des correspondances.

Légende des graphiques IRaMuTeQ

Le nuage de mots-clés global met en avant le citoyen.

La représentation des données par un nuage de mots permet de faire remonter les formes qui sont les plus importantes, autrement dit les mots dont la fréquence est la plus significative. Ainsi, plus la fréquence d'apparition d'un mot est importante plus il sera placé au centre du nuage. Par ailleurs nous pouvons nous-mêmes affiner cette représentation en définissant un seuil et en choisissant les mots qui apparaissent plus de x fois. Enfin, nous pouvons définir un autre seuil qui est celui du nombre de forme que l'on souhaite voir apparaître.

Nuage de mots global sur l'ensemble de notre corpus.

Nous choisissons d'abord les seuils suivants : 600 formes et tous les mots du jeu de données. Le citoyen est au centre des débats. L'ambivalence des termes "pouvoir" et "devoir" est à noter, entre des mots impactants et des verbes fréquemment utilisés.

*T_IPL	Interactions avec la procédure législative	*T_PNP	Participation numérique et présidentielle
*T_PEMOL	Participation à l'évaluation et la mise en œuvre des lois	*T_IC	Initiatives citoyennes
*T_CEA	Consultations en amont	*T_AI	Autres idées

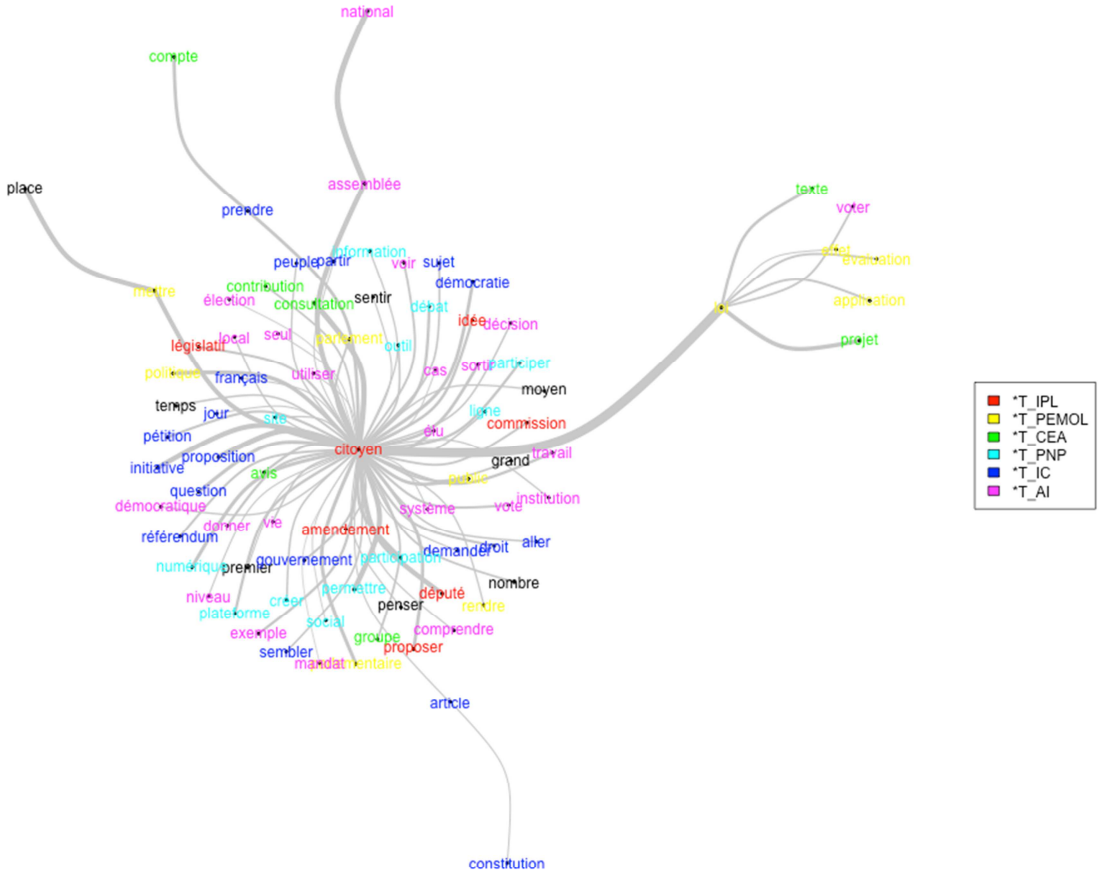

pouvoir
citoyen
faire
loi
devoir
proposition
public permettre
initiative politique
consultation numérique
assemblée
parlementaire
référendum
démocratie
mettre
député
falloir
question
travail
bien
vote
projet
place
compte
participer
idée
voir
dire
site
aller
prendre
pétition
droit
évaluation
temps
ligne
gouvernement
demander
contribution
exprimer
rapport
majorité
majoritaire
meilleur
transparence
constitutionnel
organisation
proposer
vouloir
démocratique
participation
national
texte législatif
tout
grand
français
parlement
donner
comprendre
peu nouveau
peuple
résultat
souhaiter
commission
sortir
avis
institution
amendement
premier
moyen
internet
trouver
liste
entreprise
scrutin
formation
création
volontaire
population
discuter
professionnel
recherche
développer
unique
fracture
technologie
simplifier
humain
rejeter
reprendre
véritable
mécanisme
développement
contrôler
responsabilité
problématique
intervention
administration préalable
européen
instance
terrain
situation
construction
fonctionnaire
imaginer
modifier
qualité
mal
échange
renforcer
modèle fonctionner
participant
intervenir
collectivité
exercer
bureau
argument
financier
espace
constituer
cours
particulier
domaine
respecter
territoire
exécutif
considérer
responsable
abstention
fonctionnement
oeuvre
élaboration
suivre
année
représenter
répondre
besoin
condition
atteindre
propre
sorte
mairie
proportionnel
sondage
qualité
rester
fonction
forme
agir
base
demander
local
constitution
amont
aller
prévoir
assurer
open
intégrer
investir
gestion
soutien
document
payer
million
fond
marcher
évolution
heure
rencontre
beau
suffire
vidéo
porte
rédaction
diffuser
juge
lancer
ministre
sécurité
ouvert
connaître
premier
offrir
âge
choisir différent
libre
service
information
penser
candidat
tirage
changer
mesure
réforme
mener
commentaire
processus
collectif
expliquer
éviter
problème
dernier
actuel
séance
représentation
représentatif
devenir
personnel
précédent
examiner
conférence
retrouver
identifier
période
discussion
partie
final
étape
présidentiel
engagement
nommer
accueil
majeur
signature
économique
sénateur
source
genre
volonté
objet
défendre
démarche
décret
raison
modification
seuil
circonscription
obtenir
présenter
décision
partir
nombre
garantir
lieu
retour
suite
élire
article
association
évaluer
vrai
matière
territorial
légitimité
participatif
convenir
manquer
manière
adapter
recueillir
solution
voix
carte
réseau
donner
respect
façon
cas
petit
sentir
efficace
possibilité
vie
modalité
publication
croire
tenir
pays
niveau
plateforme
système
président
usage
début
concret
construire
imposer
relever
utile
siège
liberté
obliger
procédure
comité
identité
disposer
ouvrir
but
exemple
action
groupe
fin
sujet
an
sénat
possible
contre
officiel
code
voter
effet
commun
laisser
haut
accompagner
signer
précis
continuer
toucher
technique
gagner
favorable
apporter
confiance
soutenir
contraire
communication
société
activité
opinion
inscrire
jour
intérêt
simple
tirer
élection
point
principe
justice
rédiger
juridique
commencer
position
blanc
parler
réunion
entendre
concerner
sembler
mandat
important
représentant
type
saisir
réaliser
accessible
publier
face
gros
faciliter
compléter
municipal
aimer
règle
intéresser
région
civil
rôle
organiser
part
cadre
parole
populaire
revenir
long
homme
compétence
jeune
existant
département
législateur
recours
travailler
porter
remonter
impôt
attendre
emploi
pertinent
chambre
programme
utilisateur
message
disposer
supprimer
présent
indépendant
difficulté
produire
moment
pratique
indispensable
république
impliquer
obligation
consulter
choix
bonjour
plan
nécessiter
présence
jugement
avantage
expérience
nombreux
impact
monde
seul
direct
thème
réduire
former
plein
soumettre
électeur
savoir
atelier
quotidien
électoral
favoriser
travers
proche
écrire
paraître
expert
cause
campagne
référendum
gens
existe
accès
sein
lier
disposition
mail
rédaction
ouvert
sécurité
intégrer
investir
gestion
soutien
document
payer
million
fond
marcher
évolution
heure
rencontre
beau
suffire
vidéo
porte
ministre
rédaction
diffuser
juge
lancer
connaître
premier
offrir
prévoir
assurer
open
moyen
fois
acteur
internet
venir
liste
entreprise
trouver
lire
scrutin
formation
création
volontaire
population
discuter
professionnel
recherche
développer
unique
fracture
technologie
simplifier
humain
rejeter
reprendre
véritable
mécanisme
développement
contrôler
responsabilité
problématique
intervention
administration préalable
européen
instance
terrain
situation
construction
fonctionnaire
imaginer
modifier
qualité
mal
échange
renforcer
modèle fonctionner
participant
intervenir
collectivité
exercer
bureau
argument
financier
espace
constituer
cours
particulier
domaine
respecter
territoire
exécutif
considérer
responsable
abstention
fonctionnement
oeuvre
élaboration
suivre
année
représenter
répondre
besoin
condition
atteindre
propre
sorte
mairie
proportionnel
sondage
qualité
rester
fonction
forme
agir
base
demander
local
constitution
amont
aller
prévoir
assurer
open
intégrer
investir
gestion
soutien
document
payer
million
fond
marcher
évolution
heure
rencontre
beau
suffire
vidéo
porte
ministre
rédaction
diffuser
juge
lancer
connaître
premier
offrir
prévoir
assurer
open
moyen
fois
acteur
internet
venir
liste
entreprise
trouver
lire
scrutin
formation
création
volontaire
population
discuter
professionnel
recherche
développer
unique
fracture
technologie
simplifier
humain
rejeter
reprendre
véritable
mécanisme
développement
contrôler
responsabilité
problématique
intervention
administration préalable
européen
instance
terrain
situation
construction
fonctionnaire
imaginer
modifier
qualité
mal
échange
renforcer
modèle fonctionner
participant
intervenir
collectivité
exercer
bureau
argument
financier
espace
constituer
cours
particulier
domaine
respecter
territoire
exécutif
considérer
responsable
abstention
fonctionnement
oeuvre
élaboration
suivre
année
représenter
répondre
besoin
condition
atteindre
propre
sorte
mairie
proportionnel
sondage
qualité
rester
fonction
forme
agir
base
demander
local
constitution
amont
aller

d'affiner notre recherche et d'avoir une visualisation encore plus significative de la fréquence des mots au sein du corpus entier.



L'analyse des similitudes permet de relier les termes co-occurrents.

Dans un deuxième temps nous procédons à une analyse des similitudes. Il s'agit d'une analyse des co-occurrences présentées sous forme de graphiques de mots associés. Le graphique ressemble à un arbre. Les mots sont les sommets du graphe et les branches représentent les co-occurrences entre eux. Ainsi, plus le mot est grand et central dans un noeud plus sa fréquence est importante dans le corpus. Par ailleurs, plus les branches sont épaisses et plus les mots reliés par cette branche sont co-occurrents, c'est-à-dire qu'ils apparaissent simultanément avec un ou plusieurs autres éléments dans le même discours.

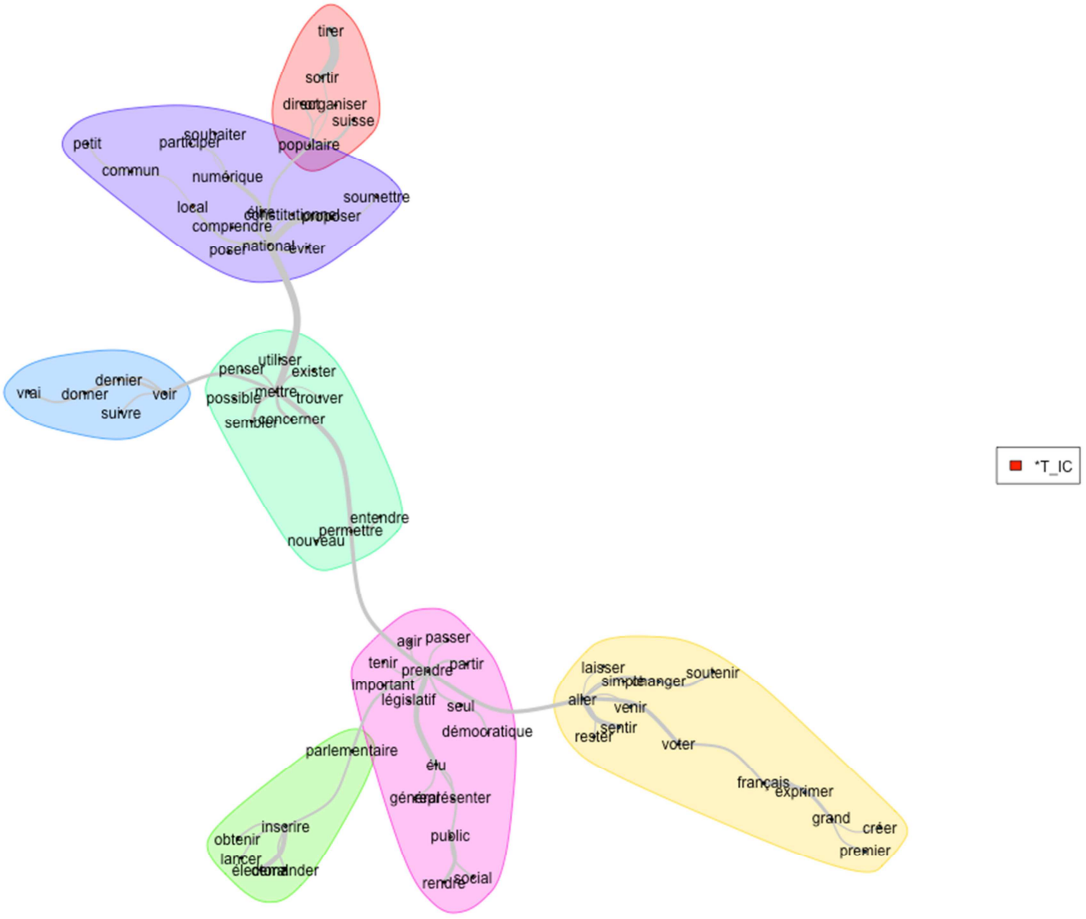


Ce graphique de similitudes représente la sélection des 86 premières formes du corpus entier. Nous définissons un seuil qui commence à partir de 200 apparitions d'un mot et qui se termine à la plus importante forme, soit le mot "citoyen" (3 148 occurrences dans l'ensemble de notre corpus).

Ce type de visualisations permet de consulter le jeu de données avec un nouveau regard.

Nous analysons désormais, au sein de chaque thématique, les termes co-occurrents. Dans ces graphiques, les mots les plus fréquents forment des noeuds et l'épaisseur des branches correspond à l'intensité de la co-occurrence. Les halos de couleur visualisent les communautés représentatives de la thématique.

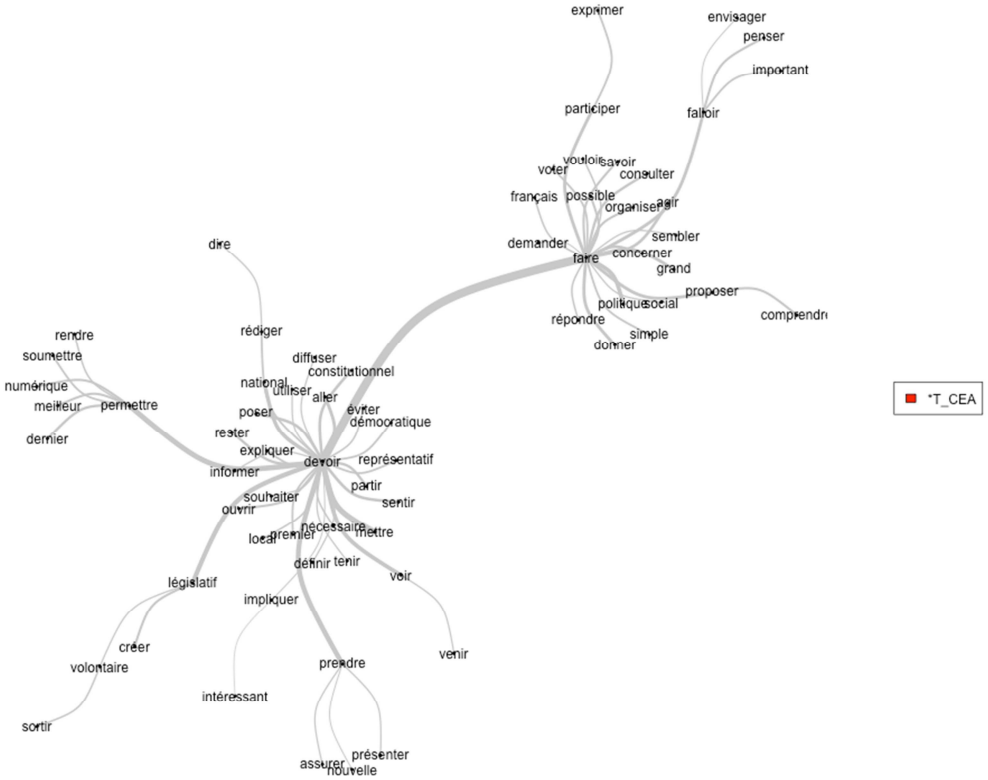
Initiatives Citoyennes



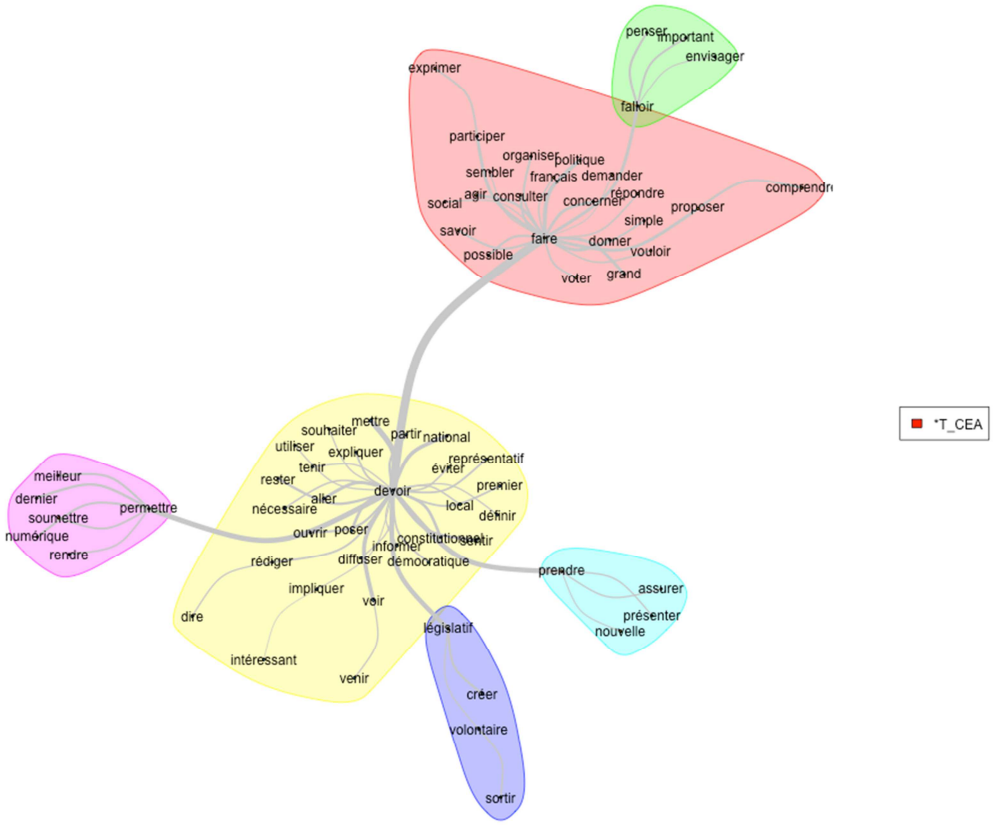
Sur la base des mots qui apparaissent plus de 40 fois, nous pouvons remarquer 7 communautés distinctes. La majorité des termes appartiennent au champ lexical du mouvement (“soutenir”, “aller”, “demander”, “lancer”, “trouver”, “participer”, “organiser”, “élire”, “donner”...). Cela n’est pas surprenant pour une thématique “Initiatives citoyennes”. Toutefois nous pouvons remarquer que la partie haute de l’arbre est d'avantages composée de verbes transitifs appelant une relation avec un complément d’objet, que la partie basse de l’arbre. Ainsi, nous pouvons relever les verbes suivants : “demander”, “lancer”, “représenter”, “soutenir”, “créer”. En outre, nous observons la présence de termes qui sont synonymes de la notion de dynamisme, notion assez proche de celle du mouvement : “premier”, “changer”, “nouveau”. Dans le noeud qui a pour noyau “prendre”, on trouve les mots “démocratique”, “agir”, “important”.

Consultation en amont des textes

Sur les mots qui apparaissent 15 fois et plus, le découpage entre “devoir” et “faire” est saisissant.

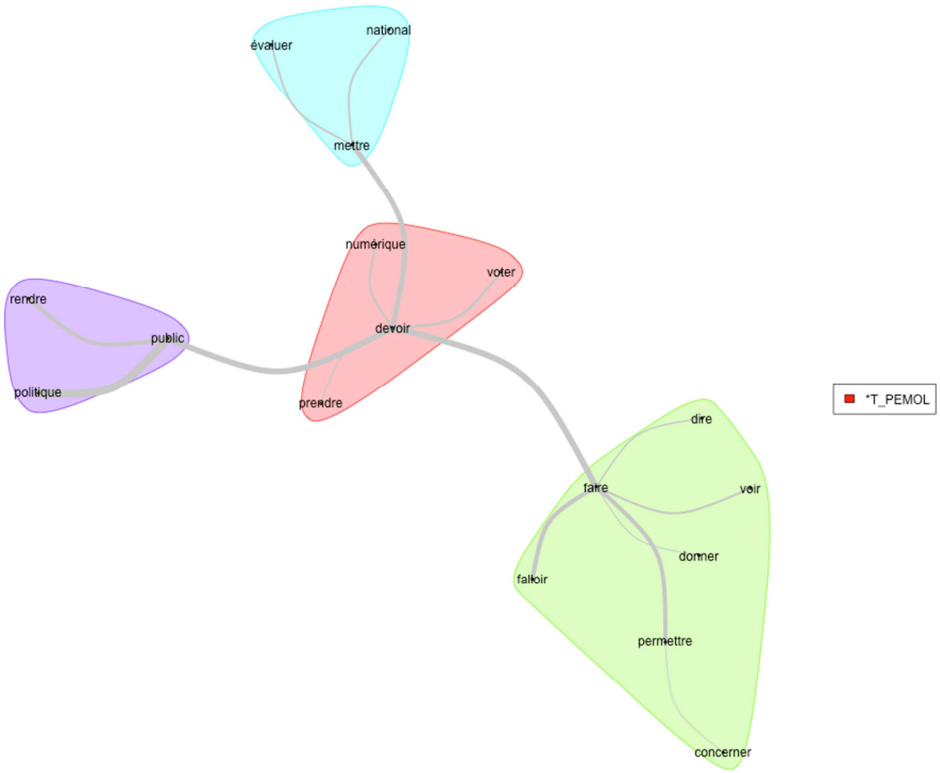


Malgré la différence entre les termes, il existe une cooccurrence entre “devoir” et “permettre” :



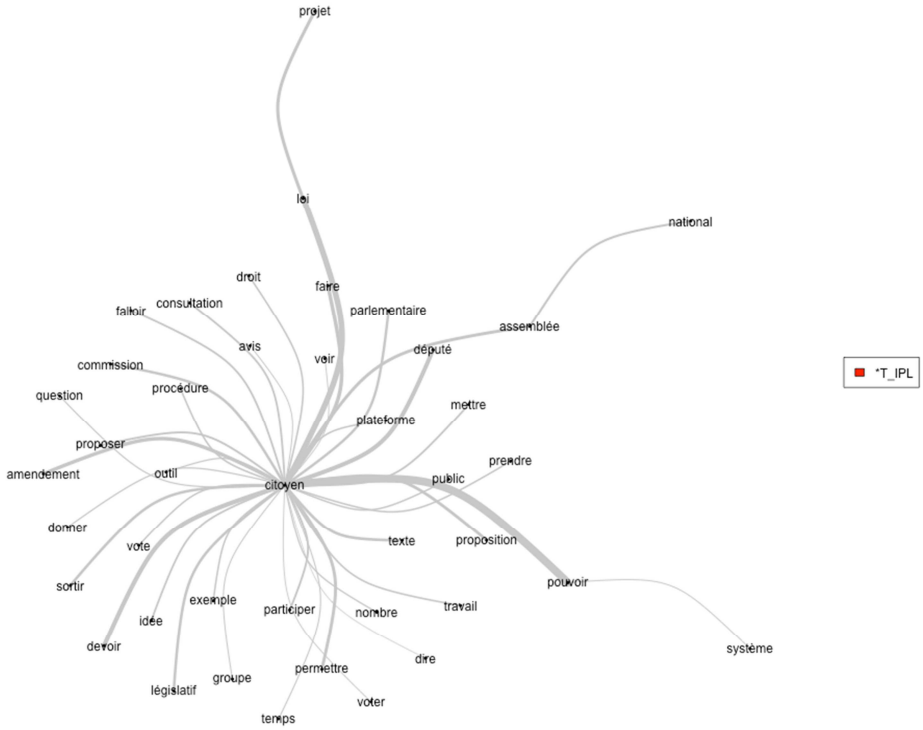
Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois

À nouveau, "devoir" est au centre de l'analyse des mots qui apparaissent plus de 40 fois.



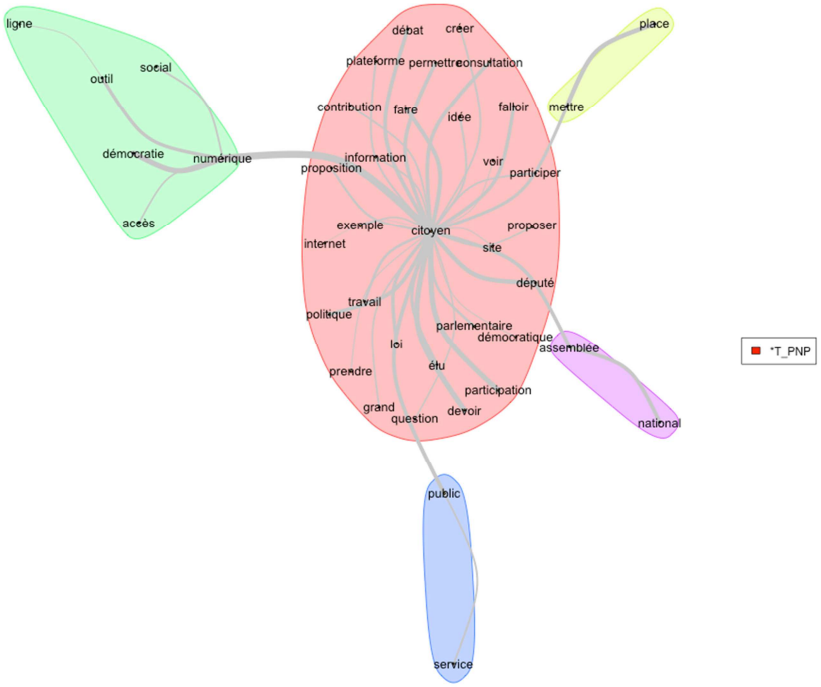
Interaction avec la procédure législative

Le citoyen apparaît au centre des interactions, qui portent plus sur des noms que des verbes.



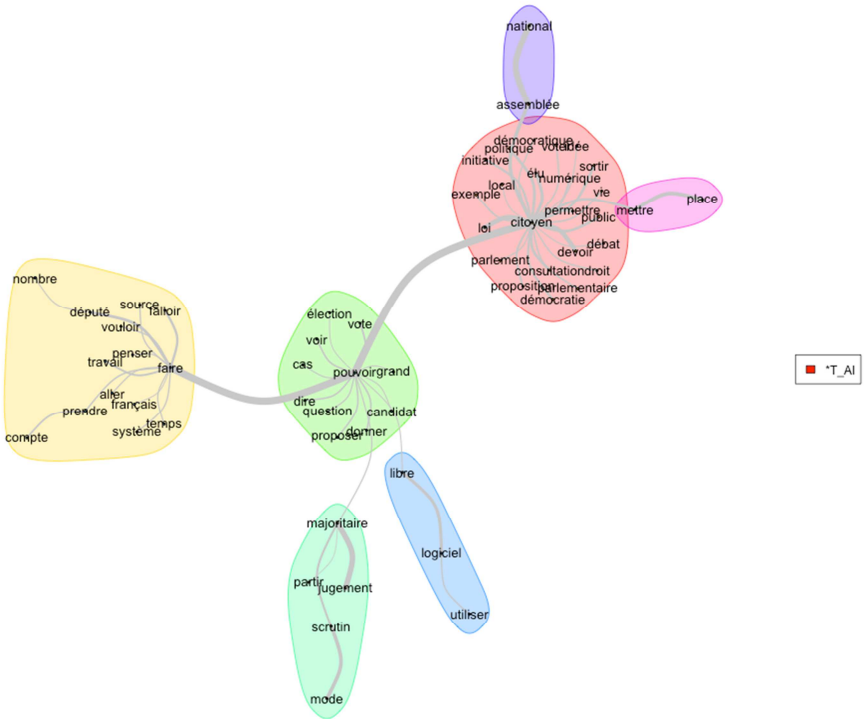
Participation numérique et participation présentielle

Dans cette thématique qui touche aux alternatives présentielles, le “numérique” reste fortement co-occurrent avec “citoyen” et “démocratie” parmi les mots qui apparaissent 40 fois et plus.



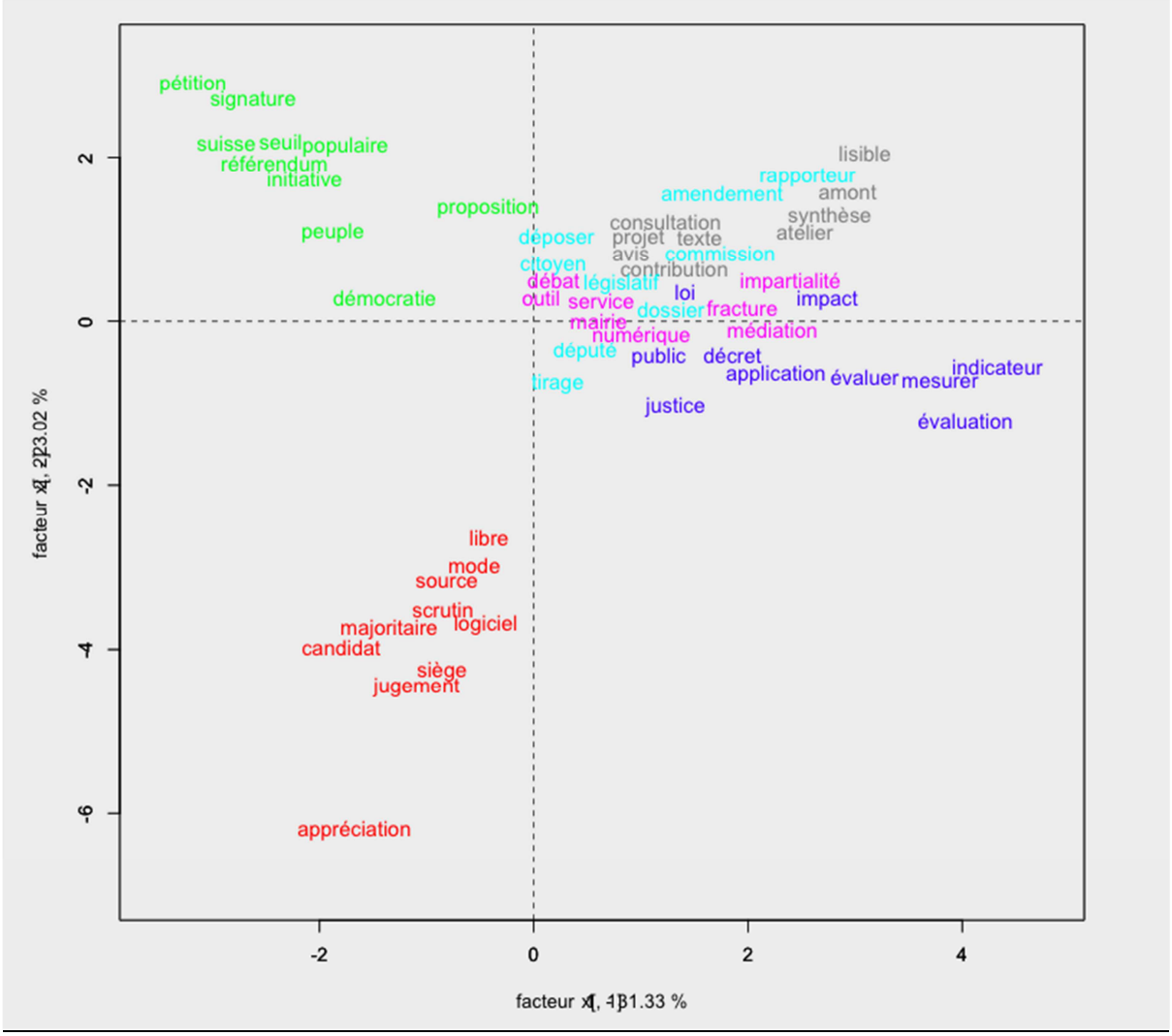
Autres idées

Nous modifions le seuil à 70 occurrences des termes et plus dans la mesure où cette thématique comporte un trop grand nombre de mots. Les propositions autour du logiciel libre et du jugement majoritaire apparaissent distinctement.



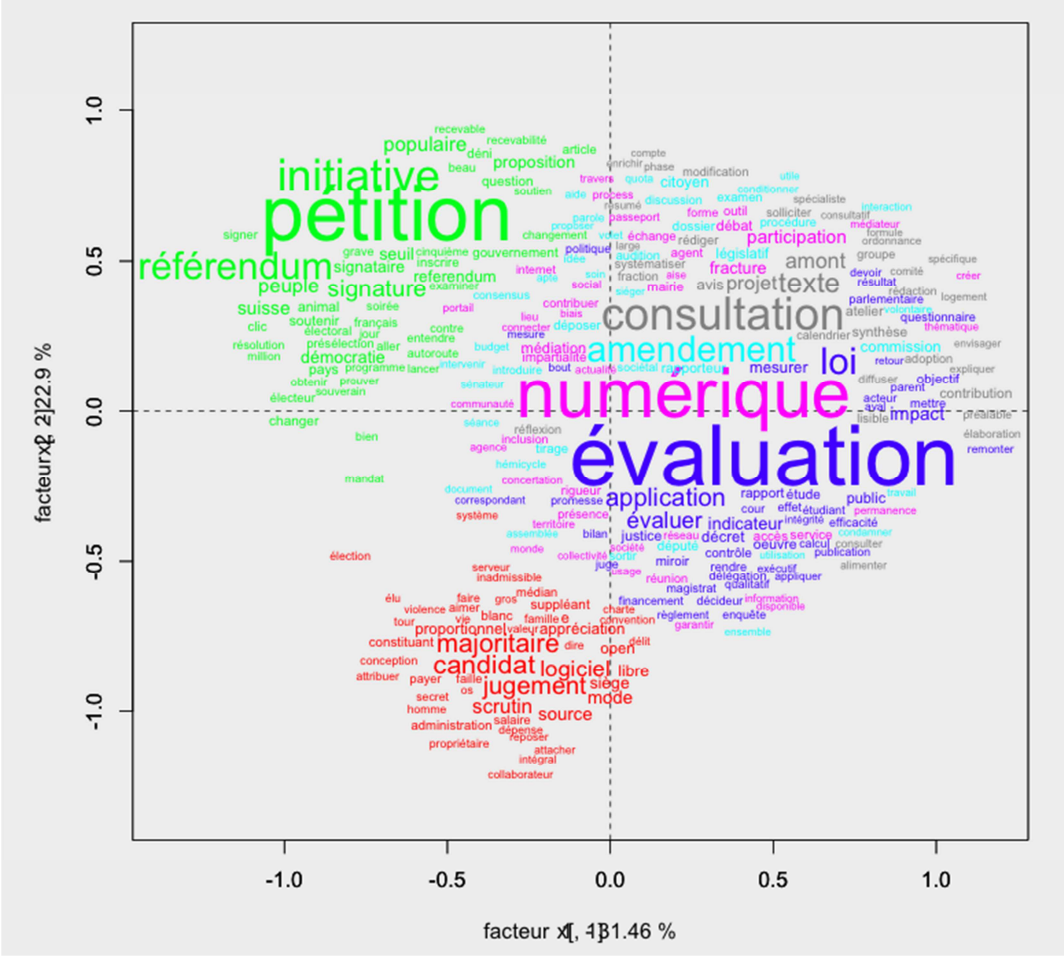
L'analyse factorielle des correspondances hiérarchise les dépendances.

L'Analyse factorielle des correspondances (AFC) sert à déterminer et à hiérarchiser toutes les dépendances entre les lignes et les colonnes du jeu de données. Nous projetons sur des axes la donnée présente dans le tableau. Ces axes sont construits de façon à ce que les termes qui sont éloignés les uns des autres soient les plus éloignés et inversement à ce que les termes proches soient encore plus proches.

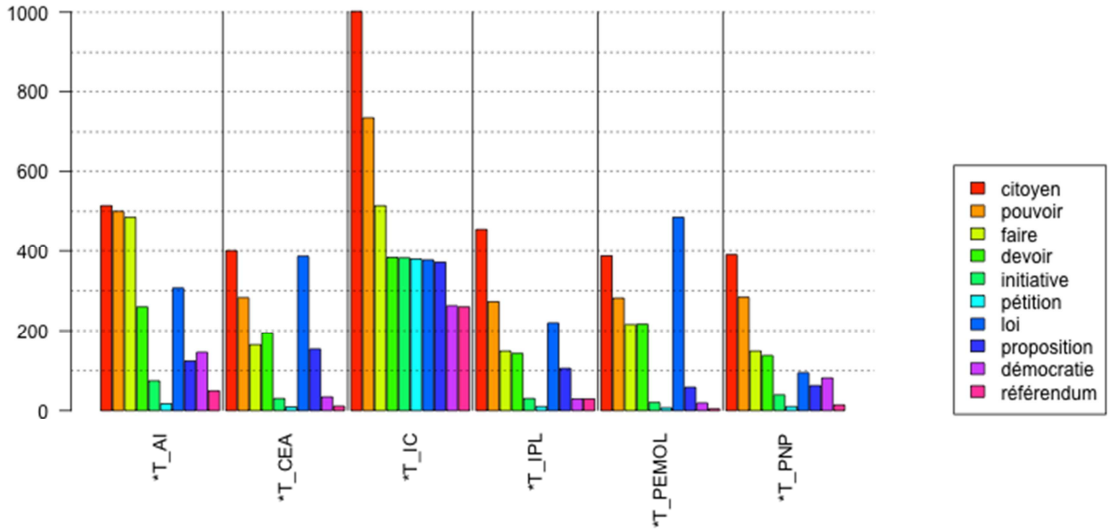


Nous sélectionnons les 10 premières formes des 6 thématiques. La disposition des différents mots indique la relation de proximité et/ou de distance entre les mots et entre les thématiques.

En passant aux 50 premières formes de chaque thème et en révélant les corrélations, on obtient :


facteur x[, 2]22.9 %
facteur x[, 1]31.46 %
1.0
0.5
0.0
-0.5
-1.0
-1.0
-0.5
0.0
0.5
1.0
initiative
pétition
référendum
numérique
évaluation
consultation
amendement
loi
majoritaire
candidat
jugement
scrutin
logiciel
application
évaluer
participation
amont
texte
projet
fracture
mesurer
commission
impact
public
indicateur
décret
justice
médiation
démocratie
signature
peuple
suisse
populaire
proposition
citoyen
débat
législatif
rapporteur
devoir
parlementaire
questionnaire
contribution
objectif
parent
acteur
mettre
préalable
élaboration
remonter
envisager
expliquer
diffuser
retour
adoption
synthèse
calendrier
atelier
résultat
rédaction
comité
créer
logement
groupe
spécifique
ordonnance
formule
médiateur
interaction
spécialiste
solliciter
consultatif
procédure
dossier
forme
outil
échange
rédiger
audition
agent
politique
changement
proposer
volet
large
systématiser
fraction
aise
avis
mairie
siéger
examen
discussion
citoyen
quota
travers
process
aide
résumé
parole
passeport
signer
recevable
recevabilité
article
compte
enrichir
phase
modification
utile
conditionner
question
soutien
beau
déni
seuil
cinquième
gouvernement
inscrire
signataire
referendum
examiner
internet
après
soin
social
consensus
portail
contribuer
biais
lieu
déposer
connecter
mesure
contre
entendre
autoroute
budget
intervenir
introduire
bout
actualité
sénateur
communauté
séance
réflexion
inclusion
agence
tirage
hémicycle
concertation
document
correspondant
promesse
rigueur
système
présence
territoire
assemblée
bilan
monde
collectivité
sortir
député
miroir
juge
usage
réunion
serveur
inadmissible
élection
mandat
bien
changer
électeur
obtenir
prouver
souverain
pays
programme
lancer
résolution
million
présélection
aller
électoral
jour
soutenir
français
clic
animal
soirée
grave
suisse
peuple
signataire
référendum
signature

Un histogramme révèle l'occurrence des mots clés par thématique.



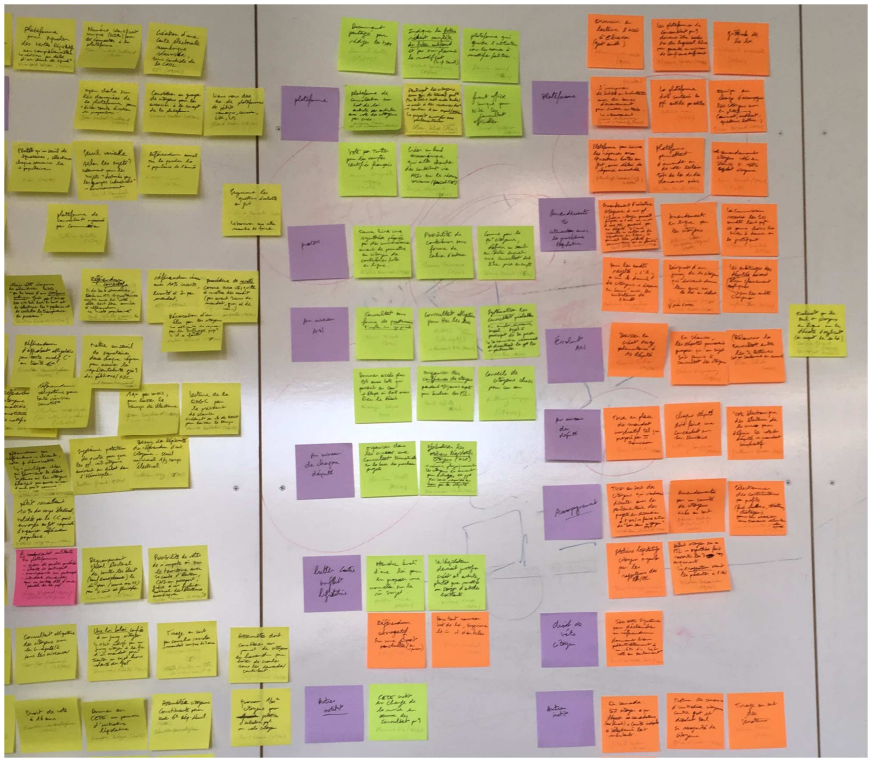
Nous sélectionnons les 10 premières formes du corpus. La visualisation se fait sur deux axes : y pour la fréquence et x pour le nom des thématiques. L'encart à droite indique la légende de l'histogramme. Nous visualisons ainsi en parallèle la fréquence d'apparition de plusieurs termes parmi un ensemble de formes donné. Ainsi pour le terme "pétition" on remarque qu'il est fortement présent dans la thématique "Initiatives citoyennes" avec un peu plus de 380 apparitions tandis que dans les autres thématiques il est quasiment absent ou très peu représenté. À l'inverse, les termes "citoyen" et "pouvoir" sont très présents dans l'ensemble du corpus.

UNE SÉLECTION DE 15 PROPOSITIONS COMMENTÉES

Méthode de sélection et de traitement des propositions.

Parmi plus de 3000 commentaires et réponses, la plateforme contient plusieurs centaines de propositions distinctes. Le taux de redondance est relativement faible au final. En complément des outils TAL déjà présentés, nous avons donc commencé par cartographier un maximum d'idées sur un grand tableau. La récurrence de certains mots-clés nous a permis d'identifier les grands enjeux de la consultation. Ce sont ceux que nous avons intégrés en priorité dans ce rapport de synthèse, en faisant dialoguer entre elles les différentes contributions pertinentes. Il nous a paru préférable d'opérer ces quelques choix arbitraires - quoique fidèles aux critères de sélection annoncés sur la plateforme : pertinence, popularité et capacité à susciter le débat - pour approfondir l'étude des principales propositions au détriment de la production d'une liste plus exhaustive, mais qui n'aurait pas été détaillée, de toutes les pistes évoquées.

Nous estimons néanmoins que cette synthèse est fidèle au corpus et renvoyons nos lecteurs au jeu de données partagé par l'Assemblée nationale en *open-data* pour des analyses complémentaires. Lues individuellement, les contributions pourraient le plus souvent paraître insuffisantes, mais notre travail de sélection nous a conduit à la conclusion qu'en les mettant bout à bout, elles présentent un exercice d'intelligence collective citoyenne d'une grande richesse.



Extrait du tableau de pré-synthèse des grandes idées de la consultation.

Méthode de répartition et de présentation des propositions.

Pour la première partie des propositions, nous avons reproduit le découpage thématique de la plateforme pour présenter les pistes de réformes dans un ordre qui ne reflète ni leur priorité ou leur faisabilité, mais bien la chronologie de leur intégration dans le processus de fabrique de la loi :

Les initiatives citoyennes,

Les consultations en amont des textes,

Les interactions avec la procédure d'examen des textes,

L'évaluation de l'application des lois.

Pour la seconde partie des propositions, nous avons ajouté des catégories en regroupant les propositions issues majoritairement du débat "Autres idées" mais aussi des autres thèmes :

Le suivi de la participation citoyenne à l'Assemblée nationale,

Le développement d'une culture de la participation,

Le cahier des charges d'une plateforme de participation,

Le complément indispensable de la participation présentielle.

Pour les propositions, nous sommes repartis du commentaire d'origine - ou de celui qui était le plus abouti lorsque plusieurs commentaires traitaient de la même idée - et nous avons renseigné ses informations essentielles (auteur, lien, score et nombre de réponses) dans le format suivant :

Thème auquel la proposition se rattache	#n
Titre de la proposition	
✍ Auteur-e de la proposition	🔗 lien · 👍/👎 score · ↩ rép.

En nous appuyant sur des verbatim, nous présentons ensuite succinctement son objectif, les modalités de mise en place lorsqu'elles sont détaillées et les points de vigilance qui ressortent des réponses ou d'autres commentaires sur le même thème.

En conclusion, nous avons dessiné une nouvelle procédure parlementaire qui prendrait en compte les principales propositions de cette consultation pour une nouvelle Assemblée nationale.

NB : les propositions de réforme concernant les autres groupes de travail ou d'autres institutions n'ont pas été intégrées à cette synthèse.

Initiatives citoyennes	#1
Introduire la question citoyenne hebdomadaire au Gouvernement	
✍ Axel Dauchez	🔗 · 👍/👎 367 · ↩ 41

✊ Objectif. "*Il faut que, chaque semaine à l'Assemblée nationale, les citoyens puissent poser une question au Gouvernement*" décrit simplement Axel Dauchez, fondateur de la plateforme Make.org. Plusieurs réponses y voient une "*excellente proposition pour redonner enfin de l'intérêt aux questions d'actualité. (...) c'est pas une révolution mais ça aurait une grosse force symbolique*" (Amédée Monvoisin), l'occasion de "*redonner un contrôle de l'agenda législatif aux citoyens, en lien avec les députés*" (François Valley) *grâce à "un mécanisme, simple, accessible, médiatique et donc mobilisateur*" (Paul de Rosen).

> 🇨🇦 "*Cela est le cas au Conseil municipale de Montréal, et les citoyens en sont très content.*" (Loïc Elpers)

⚙ Modalités. François Valley ajoute l'idée que la question la plus populaire sur la plateforme soit posée "*par un député tiré au sort (ou élu) parmi les députés en séance*". Sur le plan technique - qui a soulevé plusieurs points de vigilance - Nicolas Vignolles, directeur des affaires publiques de

Make.org, indique que cette société "*peut en être l'éditeur*" ou bien l'Assemblée nationale "*peut choisir de la mettre en œuvre elle-même.*"

⚠️ Points de vigilance. Plusieurs commentateurs ont exprimé leur scepticisme sur le caractère novateur, comme Gérard Bodin : "*La plupart des questions posées au gouvernement viennent déjà des citoyens, les députés se faisant le relais de leurs administrés. Vous devriez préciser ce que votre proposition apporterait.*" et Robert Boulloche : "*C'est évident que make-org choisira ses sujets en fonction de leur simplisme, leur côté spectaculaire émotionnel et symbolique car tout le monde peut alors facilement s'exprimer sans trop réfléchir et c'est ce qui rapporte le plus. Ce sera la politique-people numérisée à grande échelle…*" De son côté, Michel Pitouflay s'inquiète des implications techniques : "*sous-traiter à un acteur opaque une procédure parlementaire drainant des données personnelles et politiques de milliers de citoyens potentiels est une erreur fondamentale et un danger pour l'assemblée nationale*", qui complète avec un exemple étranger :

> 🇺🇸 "*Un droit d'interpellation citoyen est intéressant. Si il devait se faire ce devrait être via une plateforme ouverte et transparente déployée par la puissance publique, garant de l'intérêt général. Il en existe déjà, notamment la* plateforme *de pétition open sourcé par l'administration Obama.*"

Initiatives citoyennes	#2
Rénover le droit de pétition devant l'Assemblée nationale	
✍️ Change.org	🔗 👍/👎 3385 ↩️ 139

Proposition relayée sur la page Facebook de Change.org (audience de 1,5 million de likes), il s'agit de la contribution la plus populaire. Le terme "pétition" apparaît 400 fois dans le débat "Initiatives citoyennes".

✊ Objectif. "*Le droit de pétition à l'Assemblée nationale, qui existe depuis 1958, doit être clarifié et renforcé*". Pour Françoise Frascuratti et de nombreux autres participants, "*Nous élisons des représentants pour qu'ils portent nos voix. Nous attendons en retour qu'ils nous écoutent quand des milliers d'entre nous s'interrogent sur des problèmes sociétaux qui nous touchent au quotidien.*"

⚙️ Modalités. Dans sa contribution, les équipes de la plateforme Change.org détaille 5 modalités :

1. *Prise en compte des pétitions en ligne pour tenir compte des usages actuels en terme de mobilisation citoyenne en France*
2. *Définition de critères transparents sur la recevabilité des pétitions (exemple : lorsqu'elles portent sur des propositions de loi en cours ou en débat, lorsqu'elles apportent un point de vue différent de celui des organisations syndicales, patronales ou des associations, lorsqu'elles fournissent une expertise technique ou citoyenne supplémentaire)*
3. *Réponse obligatoire à toutes les pétitions déposées et communication claire et motivée lorsqu'une pétition est jugée non recevable*
4. *Définition d'une fréquence d'examen des pétitions (par exemple : une pétition étudiée chaque mois)*
5. *Invitation des auteurs des pétitions examinées à participer aux auditions organisées lors des travaux parlementaires, afin de valoriser leur expertise citoyenne*

Dans un commentaire très populaire (654 votes), Romain Riboldi demande *"Obligation pour l'Assemblée nationale d'étudier une pétition dès qu'elle atteint 100 000 signataires comme en Grande-Bretagne. Organisateurs et organisatrices de la pétition doivent être invités à l'Assemblée nationale pour être écouté en audition et travailler dans les commissions en rapport avec la pétition."*

Le point essentiel semble être de "*prendre en compte les pétitions à partir d'un seuil raisonnable pour ne pas paralyser le travail parlementaire*" (Patrick Rayou). En la matière, tous les nombres sont évoqués : 100 000 signatures, 350 000 (0,5 % de la population), 500 000, voire 10 à 15 % des inscrits avant de déclencher un référendum (cf. proposition #3). Il paraît néanmoins important de commencer par bien définir le périmètre de ces dispositifs complémentaires : "*La pétition citoyenne est soit une question posée aux parlementaires, soit une demande formulée pour que le Parlement se saisisse d'un sujet*" (Matthieu Roy). Vient ensuite la question du traitement de ces pétitions. Pour Christophe Buhot, "*les pétitions en ligne doivent être étudiées par une commission adhoc ou citoyenne (...). Le CESE n'a qu'un pouvoir consultatif aujourd'hui, cela limite la portée de ses propositions.*" L'association Echo citoyen suggère quant à elle de "*déclencher au delà d'un certain nombre de signataires, l'obligation de réunir, au préalable du passage en commission, une conférence de consensus*" dont "*le rapport ne serait pas contraignant mais permettrait d'éclairer les élus sur les attentes et propositions des citoyens*".

⚠️ Points de vigilance. Comme pour Make.org, les critiques portent d'une part sur le concept de pétition et d'autre part sur la nature de l'entreprise qui a soumis la proposition. Prenant exemple sur le droit de pétition ouvert devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE) depuis 2010, de nombreux commentateurs - peut-être coordonnés - minimisent l'impact des pétitions et tentent d'orienter le débat sur le référendum : "*Il ne faut pas se faire trop d'illusions sur l'influence que cela peut avoir sur la politique du gouvernement*" (Yvan Bachaud). Sur le second point, Raphael Jolivet résume plusieurs interventions : "*Il ne serait pas acceptable qu'une plateforme privée et fermée comme Change.org , dont les données ne sont pas hébergées en France puisse être dépositaire de pétitions aillant une légitimité politique réelle. Le gouvernement devrait ouvrir une plateforme de pétitions officielles, avec connexion sécurisée via France Connect*" car, comme le rappelle Garlann Nizon dans une proposition soutenue par 119 votes, "*une pétition ne vaut pas grand chose s'il est impossible de justifier de l'identité des signataires (notamment pour s'assurer qu'il n'y a pas des signatures à la chaine d'une même personne)*". Les demandes autour d'une plateforme officielle de l'Assemblée nationale sont rassemblées dans la proposition #17.

🔎 Alternatives. Jugeant que les pétitions adressées à l'Assemblée nationale dans sa globalité ne permettent pas de connaître la position des députés et ne les engagent pas individuellement, Christian Momon évoque un autre mécanisme qu'il dénomme le "*pacte*" en référence à une campagne de l'association April en 2017 : "*pouvoir, pour un citoyen, déposer un pacte ou une question simple (réponse OUI/NON/PEUT-ÊTRE/JOKER) et d'obliger les parlementaires à répondre dans un délai court (10 jours) et de publier les réponses. Ça serait un moyen complémentaire pour stimuler les parlementaires et les relier aux préoccupations des citoyens.*"

Initiatives citoyennes	#3
Transformer le référendum d'initiative partagée en référendum d'initiative citoyenne	
✍️ Article 3	🔗 👍/👎 748 ↩️ 33

Dans la continuité des pétitions, le recours au référendum est le deuxième thème le plus débattu dans la rubrique "Initiatives citoyennes", notamment par l'association "Article 3" qui a mobilisé un réseau militant. Plusieurs autres contributions sur le même thème ont été fortement soutenues : celles de Sébastien Vanzieleghem (124 votes), de Romain Conraux (93) ou de Yvan Bachaud (77) par exemple.

✊ Objectif. Dans un autre commentaire, Agnès Cueillie résume l'échec du référendum d'initiative partagée : "*Les conditions qu'impose la constitution sont proprement irréalisables (…). Un cinquième des parlementaires c'est-à-dire 185 parlementaires (députés ou sénateurs) associés à 4 570 000 électeurs c'est-à-dire 10 % des citoyens inscrits sur les listes électorales. Ceci explique que cette procédure n'ait pas encore été utilisée. Si l'initiative du Président et de sa majorité actuelle est de réellement donner accès à l'initiative citoyenne, alors le droit doit évoluer vers une procédure qui soit réaliste et réalisable.*" Estimant que "*en démocratie, le peuple doit être le législateur en dernier ressort*", l'association éponyme propose une nouvelle formulation de l'article 3 de la Constitution : "*La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum d'initiative citoyenne en toutes matières, y compris constitutionnelle et de ratification des traités. Cet article ne peut être modifié que par voie référendaire.*"

⚙ Modalités. Robert Laugier propose une articulation avec la mécanique de pétitions :

1. *prise en compte des pétitions ayant recueilli un certain nombre de signataires (entre 100 et 500 000 : à définir) en vue d'être transposées en projets de loi à adopter par le Parlement*
2. *audition obligatoire des organisateurs de la proposition par les Commissions concernées du Parlement*
3. *référendum obligatoire dès lors que les pétitionnaires le demandent, et que la pétition a recueilli au moins 500 000 signatures. Pour sa part, le référendum devra être organisé selon la procédure habituelle, avec vote à bulletin secret*

> 🇨🇭 À l'image d'Alain Le Berre dans son commentaire qui a recueilli 339 votes, de nombreux contributeurs ont invoqué l'exemple du système de votations suisses : *"des citoyens peuvent proposer directement une initiative de loi, si le nombre de signatures de la pétition est suffisant alors l'Assemblée et le Gouvernement doivent impérativement se prononcer. S'ils refusent, alors un référendum populaire est obligatoirement proposé, et les citoyens peuvent soit accepter la proposition de loi soumise par les pétitionnaires, soit accepter l'éventuelle contre-proposition du Gouvernement, soit refuser les deux - et le résultat du référendum est souverain."*

Les critères de recevabilité d'un référendum d'initiative citoyenne restent toutefois à préciser. Serge Gasull s'interroge : "*Le referendum d'initiative populaire demande une définition de son périmètre (consultatif ? normatif ? abrogatif ?) et à ce qu'il soit temporisé pour éviter les demandes de référendum trop émotionnels (temporiser pour tempérer).*" Raymond Bonomo Raymond évoque la répartition des signatures de la pétition référendaire "*avec un seuil minimum au niveau de chaque région administrative pour s'assurer de sa bonne représentativité nationale.*" Plutôt qu'un critère de nombre, Adrien Fabre ou François Crespin retiennent une fréquence : "*Il faudrait inscrire dans la constitution l'obligation de tenir un référendum annuel (ou alors simultané avec chaque scrutin national, pour réduire la facture) sur la question qui aura eu le plus de soutien populaire.*"

⚠ Points de vigilance. Si le référendum a de nombreux adeptes, il ne fait pas pour autant l'unanimité. En cause, son caractère clivant et réducteur. Julien Curro énonce ainsi les limites : "*Il*

n'est pas normal de résumer à un simple oui/non des sujets aussi complexe que les traités européens. Il y a aussi un travail à faire sur la question à poser, et ce travail ne peut pas revenir uniquement à des élus ou au gouvernement. Il faudrait des citoyens (probablement tirés au sort) pour valider la question, et notamment le fait qu'un simple référendum oui/non avec la question, suffise ou qu'il faille tout de suite avoir des réponses plus diversifiées." Privilégiant les idées qui favorisent le débat, "*c'est à dire des systèmes où les citoyens échangent pour arriver - ou non - à une position commune, où ils peuvent changer d'avis grâce aux autres participants*" Sophie Iza s'oppose à la logique du référendum en citant le constitutionnaliste Dominique Rousseau : "*L'air du temps politique est à une équation simple : référendum = expression directe de la volonté du peuple = démocratie. Au risque de provoquer des orages, il faut pourtant mettre en doute ou à tout le moins à l'épreuve cette affirmation.*" Le référendum pourrait intervenir "*pour valider une conclusion, mais il doit faire suite à un long travail de recherche de consensus et d'élaboration auquel sont conviés ceux qui se sentent concernés, y compris dans la formulation de la question. En aucun cas il ne peut fonctionner comme un sondage où on répond en vitesse à n'importe quoi*" (Robert Boulloche).

🔎 Alternatives. Considérant également que "*le référendum oui/non appauvrit et idéologise toute problématique*", David Bourguignon (36 votes) propose de "*regarder ce qui se fait déjà*" en matière "*d'outils de construction de propositions complexes, comme http://liquidfeedback.org par exemple*".

💁‍♀️ D'autres référendums ? Nous avons relevé deux autres formes proposées sur la plateforme : le référendum correctif (sur les lois) et le référendum révocatoire (sur les élus). Le premier s'apparente au véto législatif décrit à la proposition #10. Le second s'inspire de la procédure américaine de "recall" et stipule "*qu'à partir de mi-mandat, et d'un certain pourcentage de signatures d'électeurs (10 % des inscrits par exemple), il serait possible de provoquer un référendum pour décider de révoquer un élu. Selon le résultat il serait amené à démissionner (de nouvelles élections sont convoquées) ou à poursuivre son mandat jusqu'à son terme.*" (EM).

Consultations en amont des textes	#4
Rendre plus accessible la lecture de la loi en ligne	
✍️ François Morelle	🔗 👍/👎 225 ↩️ 18

✊ Objectif. Préalable à la participation, l'auteur pense "*qu'il faudrait, dans un 1er temps, réussir à rendre la "lecture" de la loi, du projet de loi, des amendements, un peu plus "lisibles" pour la majorité de la population.*" C'est "*le problème principal*" pour Damien David : "*demander au public de s'exprimer de ses propres mots sur un projet ou une proposition de loi ne peut qu'amener à la participation des plus connectés ou des plus éclairés d'entre nous. Ceux qui n'ont pas l'habitude au quotidien de s'interroger sur ces enjeux ne participeront pas car ils ne sauront comment exprimer leurs pensées et opinions.*"

⚙️ Modalités. Dans son commentaire, François Morelle propose "*l'établissement d'un service (composé de toutes les sensibilités politiques) chargé de "vulgariser" (bien que je n'aime pas ce terme) les lois, projets de lois, fonctionnement de l'AN.*" Stéphane Payet propose une alternative sémantique mais partage le même avis : "*Le terme explication/clarification serait plus approprié que le terme vulgarisation qui sous entend déformation voire simplification.*" Ainsi, la plateforme pourrait proposer des "*infographies*" (François Morelle), un "*calendrier de l'Avent*" parlementaire pour interagir très en amont avec le député en fonction des lois ou des textes à venir (Parlement ouvert), des compte-rendus du "*travail des commissions, préparatoires aux textes législatifs ou non*" à condition qu'ils soient "*lisibles pour des non-spécialistes*" ou encore "*un décodage du vrai et du faux sur une matière controversée*" (Jean Dez).

🇫🇷 Henri Le Roy a rappelé que *"le site* http://www.vie-publique.gouv.fr *répond à un grand nombre de ces requêtes : clarté des exposés, exposition des enjeux, pédagogie et enseignement, ressources documentaires, tout y est"* mais une réponse a rappelé que ces contenus n'arrivaient pas en amont.

⚠️ Points de vigilance. Au-delà des contenus d'explication, les textes de loi eux-mêmes restent compliqués à déchiffrer comme le rappelle Numa Vernet : *"Les lois votées sont souvent des dispositions modifiant des lois antérieures"* sans montrer sa matérialisation dans le texte. Pour rendre les textes plus accessibles, Eric Vert propose également *"d'adjoindre aux exposés des motifs associés aux articles de loi modifiant un code ou changeant une loi existante, les versions complètes du texte avant et après modification (…) on ne "voit" actuellement que les modifications. (…) La même procédure pourrait être étendue aux amendements."*

Consultations en amont des textes	#5
Systématiser le recueil d'avis citoyens en ligne	
✍️ Matthieu Roy	🔗 👍/👎 28 ↩️ 4

✊ Objectif. *"Une idée judicieuse serait peut-être, dans un premier temps, de créer sur cette plateforme des "avis citoyens" (…). Les parlementaires pourront enrichir leurs débats grâce à ces réponses et pourquoi pas se servir des contributions pour amender les textes"* (Matthieu Roy).

⚙️ Modalités. Pour orienter les citoyens vers les sujets qu'ils maîtrisent le mieux, Matthieu Roy suggère : *"Des domaines seraient proposés lors de l'inscription en ligne des citoyens (agriculture, économie, industrie, budget, enseignement supérieur etc…) et en fonction des thèmes choisis, les citoyens seraient consultés sur les textes relatifs à ces domaines."* Jean-François Derosier détaille ce que pourrait être un *"site du suivi de l'avant-projet de loi"* : il permettrait "dès qu'un projet de loi est en cours d'élaboration" de donner aux citoyens la possibilité de *"formuler des contribution qui, pour leur bonne gestion, pourraient être limitées en nombre (une par citoyen) et en taille (3.000 signes), tout en requérant une synthèse en 100 caractères. Ces contributions seront traitées par les services du ministère concerné, lequel s'engage à réagir à un nombre prédéterminé d'entre elles, dès lors qu'elles font l'objet d'un certain soutien. Elles permettront également d'alimenter l'étude d'impact qui doit accompagner chaque projet de loi."* Anthony O. insiste pour que ce soit *"un outil de débat de masse"* qui pourrait être atteint par *"un système de question / réponse collaboratif qui permettrait d'afficher les réponses viables principales de manière synthétique pour une question donnée avec la possibilité d'aller chercher les détails de cette réponse (justifications, sources, etc). L'objectif serait d'amener vers les propositions les plus qualitatives possibles, et ce notamment à travers une méthodologie d'accompagnement dans la démarche de participation."*

🇭🇷 L'association Transparency France *"recommande de promouvoir la consultation en ligne des citoyens et des parties prenantes sur les projets et propositions de loi (…) en créant une plateforme permettant aux acteurs concernés de soumettre directement leurs propositions d'amendements ou d'articles, en amont de l'examen du texte au parlement."* La plateforme utilisée à cet effet en Croatie a conduit à l'acceptation totale ou partielle de 41 % des 15 000 commentaires publiés en 2014.

Ce dispositif de consultation en ligne doit tenir compte de la pluralité des publics qu'il souhaite faire participer. Matthieu Roy propose par exemple "*des consultations pouvant prendre la forme de questionnaires*" pour répondre au problème identifié par Damien David : "*Le problème avec les consultations publiques est qu'elles ne laissent pas de place au "contributions faibles" que le web a pourtant permis. (…) Les citoyens ne souhaitent plus, pour la majorité, co-rédiger des textes mais seulement valider ou refuser des options.*" Ce dernier propose également un nouveau processus de consultation : "*Les initiateurs de telles consultations devraient d'abord définir des options cliquables intuitives et interactives pour décider des grandes orientations que devra prendre le texte. Ces options devront pouvoir être élargies (avec une faculté de proposition), remplacées, ou supprimées au fur & à mesure de la consultation. Et c'est seulement une fois que les orientations auraient été définies et qu'un prototype de projet/proposition de loi pourrait être proposé avec un espace de discussion sur chacun des points du texte permettant cette fois des contributions rédigées.*" A l'inverse, Antoine Tixier rappelle le rôle des experts : "*On a vu certaines lois sortir contre l'avis de ces experts. Cette consultation doit devenir obligatoire et prise en compte dans l'élaboration de la loi.*"

⚠️ Points de vigilance. Certains commentaires dénoncent des consultations illusoires. C'est le cas de David Libeau, qui se définit comme "*un adepte de la démocratie participative, qui participe activement à toutes les consultations citoyennes*", dans un commentaire qui a recueilli 37 votes et 15 réponses : "*C'est une blague car le système parlementaire est incompatible avec la démocratie participative. Le calendrier fixé par le gouvernement est presque tout le temps beaucoup trop rapide et ne permet déjà aucun débat parlementaire. L'utilisation d'ordonnances ou de l'article 49 alinéa 3 de la constitution ainsi que la rédaction systématique des lois par le gouvernement tue toute démocratie. Déjà, les propositions de loi des groupes de l'Assemblée Nationale ne sont jamais étudiées. Une simple réforme comme vous semblez vouloir la faire ne sera que de la communication alors que le gouvernement utilise toujours les méthodes d'autrefois, signant les lois dans les bureaux dorés de l'Elysée, devant les caméras. Les lois doivent être écrite et signée par les députés. C'est déjà une base sur laquelle commencer. Ensuite, on pourra parler du rôle des citoyens et des lobbys pour aller vers une démocratie participative voir inclusive avec un système de démocratie liquide.*" Sans aller jusqu'au changement de Constitution, Barbara Livoreil, qui indique travailler "*sur des sujets polémiques*", s'inquiète du manque de représentativité : "*Je me demande comment éviter que des groupes de pressions bien organisés inondent ces consultations de leurs avis orientés, tandis que certaines personnes (par exemple personnes agées, malades…) risque de ne jamais participer…*"

Consultations en amont des textes	#6
Organiser des ateliers législatifs citoyens sur tout le territoire	
✍️ Jean-François Kerléo	🔗 👍/👎 122 ↩️ 7

✊ Objectif. S'inspirant des ateliers législatifs citoyens (ALC) organisés par la députée Cécile Untermaier [1], Jean-François Kerléo propose que "*cette pratique soit généralisée*" par les rapporteur(e)s des projets et propositions de loi. "*Ces Ateliers (…) consistent, en amont de l'adoption d'une loi, à réunir les citoyens pour discuter de l'intérêt du texte, des raisons de son adoption et surtout des moyens de l'améliorer. (…) Le député qui anime cet atelier porte ensuite des amendements à l'Assemblée nationale en fonction de ce qui s'est dégagé des réflexions des citoyens.*"

(1) Cécile Untermaier est également la présidente du groupe de travail qui a lancé cette consultation.

⚙️ Modalités. Alors que Jean-François Kerléo souhaite attirer *"des citoyens directement intéressés par l'objet du texte"*, Paul Cébille (16 votes) propose l'organisation de conférences de citoyens qui *"réunissent un groupe de citoyens ensemble pendant une ou deux journées dans le but de rencontrer experts et spécialistes sur une question donnée. A l'issue de cette formation, on recueille leurs opinions sur la question"* sous la forme d'un texte de propositions commun. S'appuyant sur les *"dispositifs d'enquête qualitatifs"* développés par les institutions de sondage, ces conférences de citoyens permettent de *"réduire les coûts de consultation sans perdre l'intérêt de la représentativité des opinions recueillies"* - c'est donc une réponse au point de vigilance évoqué par Barbara Livoreil sur les consultations en ligne. Ce dispositif pourrait être mis en place en interne de l'Assemblée nationale ou en s'appuyant sur des entreprises et associations spécialisées.

⚠️ Points de vigilance. Sarah Dano approuve l'idée, mais soulève le besoin de *"former les députés animateurs de ces ateliers"* et suggère de *"limiter la fréquence de ces ateliers ou les limiter à seulement certains types de loi "importantes" (à définir) car les députés ne peuvent pas être partout (...) et cela rallongera aussi la durée du processus législatif."*

Interaction avec la procédure législative #7

Intégrer des amendements citoyens aux lois en cours d'examen

✍️ Romain Farsat 🔗 👍/👎 124 ↩️ 9

✊ Objectif. *"Le citoyen doit pouvoir être force de proposition dans la loi, pour cela il devrait pouvoir soumettre des Amendements Citoyens"* propose Romain Farsat, dans le commentaire le plus populaire sur ce thème qui est revenu fréquemment durant la consultation.

⚙️ Modalités. Dans son commentaire, Romain Farsat détaille les contours du dispositif :

1. *Créer une plateforme sur laquelle serait référencé l'ensemble des articles de lois qui vont être discutés en audition publique dans la semaine ou sur une période à définir.*
2. *Chaque citoyen (selon des conditions à déterminer, p.e. avoir ses droits civiques, être français, etc.) pourra proposer son amendement dans ses propres mots pour chacun des articles discutés.*
3. *Dans chaque commission des députés (des "Rapporteurs citoyens") seraient chargés de filtrer et sélectionner les amendements les plus pertinents pour les soumettre à réécriture auprès des services juridiques de l'assemblée.*
4. *Durant les discussions sur les articles en question, ces mêmes députés porteraient ces amendements en mentionnant leur qualité d'amendement citoyen.*

Le commentaire de Boris Venon (71 votes, 10 réponses) apporte une nuance sur le portage de ces amendements, en laissant l'initiative aux députés de les parrainer ou non : *"Ces amendements pourraient faire l'objet d'un vote des internautes et devraient être repris ou cosignés par les député.e.s pour pouvoir être examinés. Un tel système permettrait d'ouvrir la décision à la créativité citoyenne tout en respectant la démocratie représentative : in fine, ce sont les députés qui déposent les amendements et les votent. Seulement, l'horizon de leurs possibles s'élargit avec un tel outil."* Ainsi, le choix serait politique et non technique alors que *"les services de l'Assemblée nationale qui ne sont pas calibrés en termes d'effectifs et de moyens pour gérer des amendements citoyens à examiner sans filtre préalable."* Plusieurs avis convergent sur l'intégration de ce système d'amendement citoyen au niveau du travail en commission, *"l'endroit où le texte se décide et où le débat est le plus important"* (Numa Vernet).

> Elodie Fabre présente une procédure équivalente outre-Manche : *"Les législatures britanniques ont toutes une période de consultation durant l'étape d'examen de la loi par les commissions parlementaires ; celles-ci qui permettent aux citoyen.ne.s et organismes intéressé.e.s de donner leur opinion sur tout projet ou proposition de loi examiné en commission. Les commissions publient un appel à contributions écrites dans la presse, sur leur site internet et par autres voies numériques (notamment Twitter). (...) Le personnel de la commission examine et résume l'ensemble des contributions à la consultation et la commission parlementaire passe en revue leur rapport. Sur cette base, la commission décide une liste d'auteurs de contributions à auditionner."*

Sur la base de cet exemple, Elodie Fabre recommande *"d'inclure une période de consultation lors de l'examen en commission", d'ouvrir un processus de consultation largement publicisé dans les médias et sur les réseaux sociaux dès qu'un projet ou proposition de loi est transmis à une commission, et enfin de "réformer l'étape d'examen des lois en commission afin de permettre l'audition publique de certains contributeur.rice.s à la consultation sur la base de la qualité et la pertinence de leur contribution écrite"*.

⚠ Points de vigilance. En cas d'afflux massif d'amendements citoyens, il est nécessaire de *"développer des outils pour améliorer le traitement et l'intégration des contributions citoyennes au sein des travaux parlementaires"* comme le signale un commentaire du Conseil national du numérique. Les fonctionnalités essentielles seraient : *"naviguer dans les bases documentaires, extraire et classer les passages utiles, équiper la lecture et la comparaison des amendements, intégrer les contributions citoyennes, ou encore modéliser les impacts d'une réforme."* Adrien Courdavault ajoute qu'il serait intéressant pour les citoyens *"d'avoir un accès (lecture) au logiciel eliasse de gestion des amendements."*

🔎 Alternatives. Étape intermédiaire avant la systématisation des consultations, l'association Regards citoyens propose de faire évoluer la procédure pour certaines *"lois d'intérêt citoyen"*. *"Certaines lois sur des grands thèmes sociétaux comme Hadopi, le Grenelle de l'environnement, le Mariage pour tous ou encore les lois Travail, attirent parfois une forte attention des citoyens, qui s'intéressent alors massivement au fonctionnement législatif du Parlement. (...) Une fois qu'un certain nombre de citoyens, par exemple 50 000, aura notifié son intérêt pour un Projet ou une Proposition de Loi à l'ordre du jour, et avant son premier examen en commission, la procédure d'intérêt citoyen se met en œuvre. L'activation de cette procédure déclencherait les dispositions suivantes : abandon le cas échéant de la procédure accélérée pour ce texte ; suspension de tous les autres travaux des assemblées, notamment des commissions, durant l'examen du texte en hémicycle pour permettre à tous les parlementaires de participer aux débats sur ce texte ; suspension de tous les travaux parlementaires pendant par exemple une semaine avant l'étude du texte à l'Assemblée, afin de permettre aux parlementaires de rentrer en circonscriptions et discuter du texte avec les citoyens de leurs circonscriptions (...) ; retransmission des débats sur les chaînes parlementaires, organisation d'une consultation dont le dépouillement précédera les auditions des rapporteurs, ou encore des modalités étendues d'audition des acteurs de la société civile par les rapporteurs, par exemple en hémicycle afin de permettre à l'ensemble des élus de prendre connaissance des enjeux présentés. Sur ces sujets, le Parlement et la démocratie gagneront à prendre le temps de se mettre au rythme des citoyens qui ne s'intéressent qu'occasionnellement au travail législatif."*

Interaction avec la procédure législative *#8*

Faire participer des citoyens tirés au sort à l'élaboration de la loi

✍ Rémi Arnoux 🔗 👍/👎 19 ↩ 1

✊ Objectif. Plusieurs contributions se recoupent : *"Le système des jurés d'assises est bien connu de tous les français et ancré dans le système judiciaire. Ces citoyens, tirés au sort, sont pour le temps d'un jugement, juges à part entière aux côtés des magistrats professionnels. Ne pourrait-on pas s'inspirer de ce système pour faire entrer à l'Assemblée nationale des citoyens tirés au sort et les faire participer à la procédure législative? Il ne s'agirait pas d'être citoyen député pendant 5 ans mais de participer durant un temps à l'élaboration de la loi, aux côtés des députés élus."*

> 🇨🇦 Dans le commentaire le plus populaire de la catégorie (146 votes, 20 réponses), Gérard Bodin a proposé *"l'introduction d'une dose de tirage au sort aux sénatoriales" sur l'exemple d'une récente réforme du Parlement canadien. Pour rester dans le champ des réformes de l'Assemblée nationale, nous nous concentrons sur la notion, elle aussi largement présente sur la plateforme de consultation, de tirage au sort temporaire de citoyens sur le modèle des jurés d'Assises.*

⚙ Modalités. Pour Numa Vernet, *"on pourrait envisager un tirage au sort de citoyens souhaitant s'investir dans la vie locale sans représenter un parti. Cette désignation pourrait être tournante de façon à renouveler régulièrement les participants."* Ce dispositif aurait une implication logistique : *"organiser un service civique parlementaire pendant 1 ou 2 mois, type juré d'Assises, afin que les citoyens aient la possibilité de vivre l'élaboration de la loi"* (Bureau ouvert) ou *"jours légaux de congés pour répondre à une convocation du député"* (Florence Morlighem, pour un atelier collectif).

⚠ Points de vigilance. Deux questions essentielles découlent directement de cette proposition et n'ont pas été tranchées par les échanges : faut-il un tirage au sort complètement aléatoire ou parmi une liste de volontaires ? Le rôle de ces "jurés citoyens" serait-il purement observatoire, consultatif dans le cadre d'auditions ou d'une manière ou d'une autre co-décisionnaire du travail législatif ? Pour Sophie Iza, *"la seule consultation possible des citoyens sur les projets ou propositions de lois, dans un système de démocratie représentative, ne peut se faire qu'en amont des textes, de façon à préserver le rôle des Représentants"* qui ont la légitimité d'effectuer les arbitrages.

🔎 Alternatives. Corentin Costard propose de sélectionner les citoyens *"qui ont le plus de valeurs ajoutées"* lors de la consultation en amont des textes et de leur donner *"un accès facilité aux commissions parlementaires pour co construire la loi avec les élus" en fonction de profils recherchés ("les ideateurs, les stratèges, les fact checkers etc...").*

Interaction avec la procédure législative #9

Instaurer un véto citoyen sous la forme d'un référendum abrogatif

✍ Louis Lai Kane Chéong 🔗 👍/👎 21 ↩ 11

✊ Objectif. Louis Lai Kane Chéong invoque l'exemple de lois votées malgré un fort désaccord d'une partie de la population, notamment exprimée par des manifestations. Il propose en

conséquence qu'un *"droit de véto-référendum devrait permettre aux citoyens de s'opposer au vote d'un projet ou d'une proposition de loi"*.

⚙️ Modalités. L'auteur se base sur l'exemple italien pour détailler sa proposition : *"Ce droit devra être exercé par un nombre déterminé de citoyen (500 000* me semble correct). Si 500 000 signatures ont été recueillies en ce sens, l'effet serait qu'un référendum devra être organisé pour savoir si les électeurs souhaitent ou non que le projet ou la proposition de loi en cause soit retiré(e)."*

> 🇮🇹 Contre-pouvoir législatif évoqué par Louis Lai Kane Chéong, le référendum abrogatif existe notamment en Suisse et surtout en Italie, où 500 000 citoyens peuvent obtenir un référendum populaire pour décider de l'abrogation totale ou partielle d'une loi, sauf en matière fiscale, budgétaire, d'amnistie et de remise de peine ou d'autorisation de ratifier des traités internationaux.

Paul Cébille propose un *"référendum correctif"* aux conséquences moins radicales mais limitées dans le temps : *"Si un groupement de citoyens réunit en l'espace de plusieurs semaines (6 semaines par exemple) un nombre de signatures équivalent à 1 % ou 2 % de l'électorat (500 000 ou 1 000 000), une loi votée par le Parlement doit être soumise à référendum. Celui-ci n'est valide que si 25 % des électeurs inscrits minimum se déplacent pour y participer. Le résultat ne serait pas contraignant, il oblige simplement le Parlement à rediscuter la loi."* Tout en conservant les prérogatives législatives des députés, ce droit de véto citoyen permettrait selon l'auteur une *"meilleure prise en compte des aspirations des citoyens"* et une *"résolution pacifique et démocratique des tensions politiques"*.

⚠️ Points de vigilance. Le droit de véto citoyen a été *"considéré comme un fort risque d'immobilisme"* par les participants à un café citoyen présidé par la députée Nadia Hai dans les Yvelines. Gérard Bodin complète cet argument en évoquant que le temps d'organisation d'un référendum *"repousserait l'adoption d'une loi d'au moins six mois (…), ce qui offre à la minorité d'opposition une nouvelle possibilité de blocage inacceptable."*

Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois	#10
Autoriser le mandat impératif pour rendre des comptes	
✍️ Gérard Bodin	🔗 👍/👎 106 ↩️ 7

✊ Objectif. Le mandat impératif est interdit par l'article 27 de la Constitution [1]. Citant notamment le mouvement #MAVOIX qui a présenté des candidats tirés au sort aux élections législatives 2017 dans la perspective de définir leurs votes par l'intermédiaire d'une plateforme numérique, Gérard Bodin estime que cette interdiction a fait son temps : *"Cette disposition était peut-être valable au XIXe siècle, mais aujourd'hui l'activité des parlementaires est scrutée en temps réel via NosDéputés.fr par exemple. (…) Mettre un terme à l'article 27 ouvrira ainsi la voie à des députés modernes dont l'action politique sera conçue en concertation permanente avec ses concitoyens."*

(1) Article 27 de la Constitution :

"Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat."

⚙️ Modalités. Une réponse de Solen Traynard a invité Gérard Bodin à préciser sa position : *"je ne suis pas pour le mandat impératif obligatoire mais simplement contre son interdiction, j'estime que ce serait aux partis de définir les règles que devraient suivre leurs élus et aux électeurs de faire leur choix en connaissance de cause."*

⚠️ Points de vigilance. Malgré un nombre conséquent de soutiens et l'occurrence du mandat impératif dans quelques autres contributions, cette proposition a fait l'objet de peu de débats.

🔎 Alternatives. Le participant "s dm" propose une autre option avec le quitus de mandat : considérant que "*les élections ne permettent pas de faire un vrai bilan du mandat d'un élu. Et ceci est vrai à tous les niveaux, du maire au président de la république*", il s'agit de rendre systématique les comptes rendus de mandat par les élus afin "*que ce bilan soit sanctionné par un vote des électeurs au jugement majoritaire avant les nouvelles élections. Le jugement majoritaire permet de connaître réellement le sentiment des électeurs qui jugeront le mandat de l'élu : très bien, bien, assez bien, passable, insuffisant ou à rejeter. On peut même imaginer que si la mention majoritaire est à rejeter alors l'élu n'aurait pas le droit de se représenter. On peut imaginer, sur un mandat de 5 ou 6 ans, effectuer ce vote 6 à 9 mois avant la fin du mandat.*"

Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois #11

Rendre compte du cycle de vie et de l'application des lois

✍️ Garlann Nizon 🔗 👍/👎 140 ↩️ 7

✊ Objectif. L'auteur de cette proposition appelle de ses vœux "*un outil numérique [qui] devrait permettre, via un tableau de bord, de suivre le cycle de vie d'une loi. Chaque étude d'impact, d'effet d'une loi devrait être systématiquement mise à disposition des citoyens (avec des données en OpenData.*" Le suivi des décrets d'applications est identifié comme crucial par plusieurs contributeurs, dont Thomas Fournaise : "*Actuellement de nombreuses lois sont votées mais pas mises en œuvre car les decrets ne sont pas pris. De plus suivant le contenu des décrets, le sens et le but de la loi peuvent être altérés*" (29 votes).

🇫🇷 En réponse à la proposition de Garlann Nizon, David Libeau évoque le site lafabriquedelaloi.fr qui intègre déjà certaines fonctionnalités de suivi de l'élaboration des textes de lois.

⚙️ Modalités. Deux contributions estiment "*nécessaire que la loi et ses décrets soient votés en même temps*" ("Comité Chartres Agglo LREM") "*afin que les parlementaires se prononcent sur un lot cohérent*" (Thomas Fournaise). Il ne s'agit pas d'empêcher l'évolution des normes, bien au contraire puisqu'il peut être prévu "*d'inclure les clauses qui permettent d'ajuster la loi si nécessaire*" en fonction de l'évaluation qui en sera faite.

⚠️ Points de vigilance. Frédéric Moisy Nguyen propose un "*contrôle parlementaire plus rigoureux*" car, selon lui, "*il appartient au législateur qui a reçu mandat directement (Député) ou indirectement (Sénateur) d'obliger le Gouvernement à prendre des décrets dans un sens défini dans la loi ou le règlement des assemblées.*" Il prévoit ainsi que le Parlement puisse "*contraindre à l'annulation d'une loi qui n'a pas reçu ses décrets d'applications.*"

Suivi de la participation citoyenne à l'Assemblée nationale #12

Créer une commission permanente des initiatives citoyennes

✍ Jean-Luc Martineau 🔗 👍/👎 0 ↩ 1

✊ Objectif. La proposition de Jean-Luc Martineau n'est pas la plus populaire sur ce thème, mais celle qui formalise le plus clairement l'idée de créer une commission des initiatives citoyennes : "*Cette nouvelle commission permanente (qui serait donc la 9ème commission permanente de l'AN) aurait plusieurs missions. D'abord, réaliser un travail de veille permanent sur l'état de l'opinion citoyenne. Cette commission serait ainsi destinataire de toutes les pétitions de plus de 1000 signatures (ce chiffre est indicatif, l'idée étant de favoriser au maximum l'expression des citoyens). Elle devrait systématiquement etre saisie pour avis sur tous les projets ou les propositions de lois. Elle disposerait de tous les pouvoirs dévolus aux commissions permanentes. Elle pourrait notamment auditionner les auteurs des pétitions. Toutes les propositions ou amendements proposés par la commission ne pourraient etre qu'inspirés par les pétitions recues. La commission serait ainsi la plume des citoyens et traduirait donc dans la procédure législative les sollicitations des citoyens.*"

🇪🇺 Jean-Luc Martineau s'inspire de plusieurs exemples étrangers, donc les commissions des pétitions du Parlement européen et du Parlement belge.

⚙ Modalités. Comme Jean-Luc Martineau le rappelle, "*la France a fait le choix de confier au CESE la responsabilité de filtrer les pétitions*", mais il estime nécessaire de "*réévaluer ce choix et de confier, à l'instar d'autres grandes démocraties, à une commision parlementaire permanente la responsabilité de prendre en compte la parole des citoyens.*" Cette commission des initiatives citoyennes pourrait expérimenter une "*démarche de Co-Design*" telle que décrite par Karine Lenoir Capelle : "*Le rapporteur pourrait organiser des ateliers participatifs regroupant plusieurs types d'acteurs concernés. Cette démarche est différente des auditions dans leur forme actuelle, où le rapporteur interroge successivement des experts ou des représentants. Ici, on chercherait à rassembler, lors d'un ou plusieurs ateliers, des acteurs de terrain et surtout les faire travailler ENSEMBLE lors des ateliers pour CO-CONSTRUIRE le projet. Ces démarches favorisent l'intelligence collective et permettent de faire émerger des solutions innovantes. De nombreuses méthodes peuvent être utilisées par des facilitateurs externes, qui n'interviennent pas sur le fond du dossier mais posent un cadre qui permet à chaque participant de mieux comprendre le points de vue des autres, et de converger vers des solutions qui conviennent à tous.*"

⚠ Points de vigilance. Pour aboutir, les initiatives et participations citoyennes doivent ensuite faire l'objet d'un suivi particulier avec un accompagnement juridique par l'Assemblée nationale.

🇫🇮 Transparency France cite en exemple la plateforme "Open Ministry" en Finlande qui accompagne les citoyens "*de l'émergence de l'initiative jusqu'à son dépôt officiel : formalisation juridique des propositions, évaluation de leur impact et même définition de la stratégie de mobilisation.*"

🔎 Alternatives. En miroir de la création d'une commission parlementaire dédiée aux initiatives citoyennes, Roman Zilliox a proposé de créer une Commission Citoyenne composée d'une cinquantaine de personnes volontaires, avec un renouvellement sur chaque loi. "*Le but étant de discuter des lois actuelles*" en plusieurs étapes : "*1 : permettre l'écriture d'un amendement par les membres de la CC. Celui si serait proposé en commission permanente avec les députés. Ensuite*

si le texte est accepté, il serait voté en séance dans l'hémicycle. 2 : (…) Après les discussions si l'ensemble des membres de la CC s'oppose à un amendement, il serait possible de créer un veto citoyen. Pour ensuite permettre la proposition d'un nouvel amendement. 3 : Après discussions, permettre à certains membres de la CC à prendre la parole en séance dans l'hémicycle."

Communication de l'Assemblée nationale	**#13**
Encourager l'essor d'une culture de la participation	
✍️ Clément Imbert	🔗 👍/👎 87 ↩️ 6

✊ Objectif. *"Apparemment, une tare courante de la démocratie participative est que ce sont toujours les mêmes personnes qui participent (c'est, pour ma part, ma première participation)"* note Clément Imbert. *"Pour éviter cet écueil, il faut en informer le grand public (la plupart des gens à qui j'en ai parlé n'étaient pas au courant). Il faudrait une campagne télé, radio et journaux. Je n'ai pas la moindre idée du cout, mais cela me semble fondamental pour attirer un nombre important de personnes."* Ce commentaire rejoint beaucoup d'autres avis sur ce qui est perçu comme un manque de communication autour de cette consultation, et de l'activité parlementaire en général. Au-delà des moyens engagés - qui sont déjà non-négligeables - l'enjeu semble être de développer une culture de la participation au sein des institutions et chez les citoyens.

⚙️ Modalités. Clément Imbert se montre donc positif : *"lorsque de telles consultations seront normalisées, on pourra mettre en place un devoir d'information des médias. Pas sous forme d'opinion politique, mais simplement un message tel : "Cette consultation s'ouvre, vous pouvez donner votre avis sur cette plateforme …", cela diffusé largement. On peut même imaginer ces informations passées sur les réseaux sociaux, sous forme de posts publicitaires temporairement ancrés en haut des fils d'actualités des pages facebook et twitter des personnes se connectant depuis la France."* Matthieu Roy complète cet ambitieux plan de communication : *"Campagne d'affichage, avec une affiche envoyée aux mairies destinée aux affichages publics. Pour compenser la fracture numérique, permettre aux citoyens de disposer de formulaires "papier" à retirer en mairie et retourné directement à l'Assemblée Nationale. (…) Permettre (ou obliger) chaque trimestre, les parlementaires d'un même département, à organiser une réunion-débat conjointement, afin de présenter leurs travaux (bilan d'action, sachant que le parlementaire doit théoriquement rendre des comptes aux électeurs), d'y exposer leurs propres opinions et de permettre ainsi un débat d'idées. Enfin, pourquoi ne pas organiser des "ateliers décentralisés" de l'Assemblée Nationale [qui] présenteraient, le temps d'une matinée/journée ou le temps d'une réunion publique, l'organisation, le fonctionnement et les travaux de l'Assemblée Nationale, avec l'obligation de visiter, durant la législature, au moins une fois chaque département français."* Citant de nouveau l'exemple du Parlement britannique, Elodie Fabre propose de développer *"des services de sensibilisation et d'éducation dont la mission (…) consiste en particulier à expliquer aux citoyen.ne.s et aux organismes comment influencer le travail de la législature par le biais des consultations écrites."*

> 🇩🇪 Autre initiative d'un Parlement voisin, *"le Bundestag dispose d'un camion qui permet : de distribuer de la documentation, d'organiser de petits rassemblements, de faire voyager des expositions… Un camion de ce type pourrait permettre de recueillir les participations aux consultations. Ce pourrait être aussi le moyen d'apprendre à se servir des outils numériques de consultation pour être autonome la fois suivante."* (Isabelle Guyot)

Pour "*faciliter la diffusion du contenu législatif*", Paul Cébille conseille de mêler "*des canaux innovants et/ou plus classiques (vidéos explicatives ou déclarations de députés). Plusieurs créateurs de contenus à large audience (ex : HugoDécrypte) ou des sociétés de production proposent des vidéos courtes et informatives sur divers sujets. L'Assemblée nationale pourrait s'en inspirer ou faire directement appel à leurs services pour diffuser de courtes vidéos expliquant les principales dispositions législatives votées et leurs conséquences.*" Parmi les contenus pédagogiques que l'Assemblée nationale pourrait ainsi produire ou soutenir figurent "*un guide de rédaction d'une proposition de loi, pour que les citoyens puissent s'en saisir*" (Matthieu Roy), "*un MOOC* (1) *sur le site participatif pour expliquer le fonctionnement de l'Assemblée nationale et le processus de construction de la loi*" (Vincent Testori) ou encore "*la mise à disposition d'un kit (…) pour organiser des débats au niveau local, dans les associations…*" (Garlann Nizon).

⚠️ Points de vigilance. Les initiatives démocratiques qui se multiplient depuis quelques années peuvent être des relais actifs de ces démarches, mais l'association Echo citoyen pointe leur "*manque de financement chronique.*" Appuyant son diagnostic du constat "*qu'il n'y a pas en France de culture philanthropique privée dans ce domaine et les financements publics sont rares et assez opaques dans leur gestion*", elle préconise la création d'un "*vrai mécanisme de financement public des initiatives démocratiques*" et cible notamment "*la suppression de la réserve parlementaire libère des moyens, près de 150 millions d'euros par an, pouvant être affectés en partie à un mécanisme de financement des initiatives démocratiques. (…) Les ratios et critères pourront être identifiés et discutés (…). Quelques pistes de réflexions : nombre de votes sur les plateformes, nombre de participants aux réunions et ateliers, nombres de signataires de pétitions etc.*"

🔎 Alternatives. L'association Regards citoyens propose de "*faciliter l'accès physique aux débats de l'Assemblée en tribunes publiques*" et d'ouvrir "*un tiers lieu qui accueillerait les citoyens pour leur proposer de découvrir, apprivoiser et embrasser la démocratie parlementaire et ses institutions via des méthodes de médiation pédagogique et civique qui pourraient mêler parlementaires, administrateurs et acteurs de la société civile.*"

Plateforme de consultation	**#14**
Définir le cahier des charges d'une plateforme officielle et pérenne	
✍️ Sébastien Piarulli	🔗 👍/👎 189 ↩️ 15

✊ Objectif. Aussi bien en réponse aux propositions d'entreprises que sous forme de commentaires indépendants dans tous les débats, plusieurs participants ont souhaité la création d'une "*plateforme officielle et protégée de l'Assemblée nationale*" (Sébastien Piarulli).

⚙️ Modalités. Trois dimensions ont été abordées en de multiples occurrences : les fonctionnalités, la sécurisation et les conditions de développement.

Les principales fonctionnalités ont déjà été énoncées au fil de l'eau : permettre à l'Assemblée nationale de recueillir des questions et des pétitions, aux parlementaires de dialoguer et de collaborer avec les citoyens, et à ces derniers d'accéder à des informations adaptées à différents niveaux de technicité, de répondre à des questionnaires, de soumettre des amendements, de suivre l'évolution du texte de loi jusqu'à son application et son évaluation, d'accéder à des jeux de données ouverts des participations sur la plateforme "*pour éviter toute éviction de proposition*" (Jean-Michel Julliard) ou encore de pouvoir signaler une incompréhension (François Bégoc) ou un problème concret dans l'application d'une loi. René Lalement et le *think tank* Renaissance numérique ont proposé que la plateforme constitue "un dossier législatif unique", commun à

(1) Massive Open Online Courses, un cours en ligne ouvert à tous

l'Assemblée nationale et au Sénat. Matthieu Delattre a ajouté l'idée que la plateforme soit "*organisée par commissions*" pour faciliter l'orientation des citoyens.

En matière de sécurisation de la plateforme officielle et/ou des applications tierces, plusieurs contributions convergent vers les deux solutions d'une carte d'identité numérique et d'une intégration de France Connect. Garlann Nizon (119 votes) explique par exemple que : "*L'État doit proposer des systèmes de vérification de l'identité pour mettre en place des pétitions ayant un caractère valable (carte d'identité électronique, France Connect). Ceci permettrait : 1- De s'assurer que la mise en ligne de pétition est possible par tous (citoyens, associations, collectifs) quels que soient leurs moyens techniques et financiers. 2- Éviter que des géants privés du secteur n'exploitent les données personnelles ainsi récoltées.*"

Enfin, concernant les conditions de développement, une série de commentaires ont enjoint l'Assemblée nationale et les autres institutions à recourir exclusivement à des logiciels libres, c'est-à-dire des plateformes "*dont le code soit accessible et puisse ainsi être audité par le public. Les choix méthodologiques de la consultation doivent être publics et doivent pouvoir être discutés*" (Etienne Gonnu, 32 votes). "*Seule l'utilisation de logiciel libre, intrinsèquement transparent et donc auditable par tous, peut offrir un niveau de confiance et d'impartialité suffisant en préservant contre toute possibilité de manipulation. L'outil conditionne l'usage ; « Le code est loi » disait Lawrence Lessig en 2001.*" Regards citoyens ajoute qu'en plus de de "*garantir la neutralité des outils numériques mis en œuvre par le Parlement*", la combinaison du "*recours au Logiciel Libre et à l'Open Data pourrait permettre à certaines communautés du numériques de s'impliquer concrètement dans la vie parlementaire en proposant des améliorations des outils existants. Une nouvelle forme de participation entre la société civile et l'administration parlementaire pourrait ainsi voir le jour.*"

⚠️ Points de vigilance. Pour "s dm", en plus d'utiliser "*des outils auditables et donc open source*" pour les processus de participation citoyenne numérique, "*il est indispensable (…) que ces outils gérés par une structure indépendante comme la commission nationale du débat public (https://www.debatpublic.fr/) et non par une entreprise privée !!*"

> 🇪🇺 Dans un commentaire soutenu par 134 votes, David Libeau évoque la campagne européenne "Argent public, code des logiciels public" et propose au législateur "*d'inscrire dans la loi l'obligation pour les institutions publiques de prioriser l'utilisation de logiciels libres et (…) de produire des logiciels libres.*"

🔎 Alternatives. Pour encourager le développement collaboratif des outils numériques, Hugo Barthelemy propose de "*construire un hackerspace à l'Assemblée Nationale*", qui serait "*un lieu d'échange et de co-construction de projets favorisant l'engagement citoyen dans la vie de la cité. Le lieu serait ouvert en continu pour favoriser le travail collaboratif entre "simple" citoyen, citoyen geek, élus, représentant de l'administration… afin que chacun puisse faire émerger des solutions innovantes et ainsi simplifier, améliorer et innover dans le fonctionnement de notre démocratie.*"

> 🇧🇷 Cette proposition s'inspire notamment d'un exemple brésilien, cité dans une contribution d'Open Democracy Now : "*Nous soutenons la mise en place d'un bureau ouvert à l'Assemblée Nationale. Un lieu où les citoyens seraient les bienvenus lors d'ateliers, de hackathons ou de conférences sur la manière de faire participer les citoyens à l'élaboration de la loi. Un exemple existe actuellement au Brésil. Il nous semble important d'offrir un cadre institutionnel à ces rendez-vous de co-construction pour assurer la fréquence et l'aboutissement des projets.*"

Ce lieu pourrait accueillir également la proposition du CNNum d'ouvrir un "*LégaLab, un service parlementaire de la donnée, ouvert aux élu-e-s et citoyen-ne-s (…) [et] chargé d'accélérer l'ouverture des données publiques parlementaires sous un format ouvert, lisible par une machine et librement réutilisable (open data), soutenir le travail d'instruction des parlementaires et animer une communauté d'usage autour des données parlementaires.*"

Participation numérique et participation présentielle	#15
Investir dans l'indispensable participation présentielle	
✍ Kévin André	🔗 👍/👎 125 ↩ 14

✊ Objectif. La contribution la plus populaire de la thématique sur l'hybridation entre participation numérique et participation présentielle est celle de Kévin André, fondateur de la plateforme kawaa.co, qui propose de "*développer des débats 'hors les murs' pour que le débat public se développe de manière décentralisée dans chaque circonscription, en complément des débats 'dans l'hémicycle'.*" Rapporteuse d'une réunion d'une quarantaine de citoyens dans le 13e arrondissement de Paris, Constance Lavayssière rappelle à ce titre que le numérique et le présentiel doivent être vus comme "*complémentaires et non antinomiques*".

⚙ Modalités. Kévin André imagine "*qu'une rubrique "Hors les murs" pourrait ainsi voir le jour sur le site de l'Assemblée nationale permettant aux citoyens, députés et acteurs de la société civile de créer des débats ou d'y participer. Les lieux qui souhaitent accueillir ces débats (cafés, …) pourront également s'y référencer.*"

> 🇨🇦 Pour Gérard Bodin, "*la démocratie se vit aussi sur le terrain, et l'élu doit en être un acteur actif.*" Il invite les députés à reprendre l'initiative d'un homologue québécois, "*si une rencontre politique rassemble au moins vingt citoyens, alors le député est tenu de répondre à l'invitation. Comme la rencontre est à l'initiative des citoyens, elle peut servir aussi bien à initier une loi, à faciliter la concertation, à interagir avec la procédure législative ou à contribuer à son évaluation.*"

⚠ Points de vigilance. À la perspective d'ajouter un nouvel outil en ligne pour organiser des rencontres, "Société Numérique" répond : "*pas de « civic tech » sans inclusion numérique !*" Au sein de l'Agence du Numérique, cette mission "*déploie un programme d'action pour favoriser l'autonomie et la capacité de tous à saisir les opportunités du numérique et pour accompagner la transition des territoires*", ce qui passe notamment par un soutien au chèque APTIC [(1)], dont "*l'objectif est de répondre aux besoins de formation des citoyens en créant un lien entre les acteurs de la médiation numérique offrant des actions d'accompagnement (Espaces Publics Numériques, associations, bibliothèques, fablab, tiers lieux, etc.) et les financeurs de ces actions*" ainsi que par "*la structuration du secteur de la médiation numérique (…) au sein de la coopérative d'intérêt collectif La MedNum [(2)] qui regroupe (…) une cinquantaine d'associations, start-ups et acteurs de l'innovation sociale engagés en faveur de la meilleure appropriation du numérique par tous.*"

🔎 Alternatives. Parmi les nombreuses initiatives évoquées par les contributeurs, celle de Philippe Sarfati se veut englobante : il propose de "*créer un "SAS Numérique", Service d'Accès Solidaire au Numérique*". Son diagnostic pointe les limites actuelles de la participation en ligne, qui "*implique*

(1) http://aptic.fr/

(2) https://www.lamednum.coop

que la majorité y ait accès sans ou avec le moins possible de discrimination. Or ce n'est pas le cas actuellement : fracture numérique, zones blanches, inégalités devant l'usage des outils numériques du quotidien et des démarches administratives en ligne, pour certaines catégories de populations, qu'il s'agisse de personnes en situation de précarité ou de générations entières n'ayant pas vécu dans la culture du numérique et qui en sont rejetées souvent par manque d'informations ou d'aide spécifique." Le SAS Numérique serait un "*label regroupant un certain nombre d'actions et de dispositifs existants en les valorisant et en permettant de les répartir sur le territoire.*" Il cite en exemple les "*Bus numériques* (...) *en Gironde et en Côte d'Or, pour aller porter l'information et la connaissance dans les endroits ou à destination de populations qui en manquent ou qui n'ont parfois pas accès au numérique*", les "*clubs ou formations aux outils numériques dans les municipalités*" ou encore "*l'implantation de bornes numériques dans les mairies*" que propose aussi Céline Flament.

REMERCIEMENTS

D'autres propositions émanant des contributions restent consultables sur la plateforme et dans le jeu de données ouvert. Elles pourront donner lieu à une analyse globale lors d'un événement à venir de type hackathon ou dans le cadre de travaux de recherche plus approfondis.

Pour Open Source Politics, travailler sur la consultation "Démocratie numérique et nouvelles formes de participation citoyenne" était la concrétisation de nombreuses convictions qui animent notre démarche. En premier lieu, l'Assemblée nationale a fait le choix d'utiliser une plateforme open source pour maîtriser son usage et garantir la transparence du dispositif. Nous avons pris note des recommandations d'améliorations fonctionnelles déposées par les contributeurs de la plateforme et retirées de notre propre expérience de modération au quotidien. Nous tâcherons de les développer dans les prochains mois en lien avec l'association DemocracyOS France et les communautés de contributeurs bénévoles. Ensuite, nous avons observé que notre recommandation d'organiser des ateliers sur tout le territoire et d'en restituer les synthèses en ligne avait porté ses fruits, sous la forme de rencontres animées par des députés ou organisées spontanément par des groupes de citoyens. Ces ateliers ont contribué à la richesse du corpus et anticipé notre travail de synthèse. Enfin, bien qu'il ne faille pas se satisfaire de ces chiffres de participation, nous retirons beaucoup de motivation du fait que près de 10 000 citoyens de tout âge et de tout horizon se soient inscrits sur la plateforme, marquant ainsi leur intérêt pour cette consultation.

Nous souhaitons remercier les services de l'Assemblée nationale ainsi que les membres du conseil scientifique pour leur confiance et leur bienveillance. Nous voyons dans leur engagement un signe encourageant pour la poursuite de l'ouverture du Parlement aux démarches citoyennes.

OPEN SOURCE POLITICS .

contact@opensourcepolitics.eu

twitter @OpenSourcePol

ANNEXES

Consultation CERDP sur la participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation de la mise en œuvre de la loi

Synthèse

La présente note s'appuie sur les réponses reçues de 10 Parlements (Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Royaume-Uni, Suède, Suisse), dans le cadre de la consultation CERDP [1] sur la participation des citoyens.

1. Initiatives citoyennes

1.1 De quels moyens (pétition, référendum, propositions de loi citoyennes, questions…) disposent les citoyens pour obtenir l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du Parlement ? Pour chaque dispositif, détailler les modalités de mise en œuvre et les suites qui leur sont réservées.

En Allemagne, l'article 17 de la Constitution indique que : *« Toute personne a le droit d'adresser par écrit, individuellement ou conjointement avec d'autres, des requêtes ou des recours aux autorités compétentes et à la représentation du peuple ».* L'article 45-c ajoute que : *« Le Bundestag nomme une commission des pétitions qui est chargée d'examiner les requêtes et plaintes adressées au Bundestag en vertu de l'article 17 ».*

Depuis septembre 2015, le citoyen peut déposer une pétition, sur un formulaire en ligne, accessible sur le site du Bundestag :

https://epetitionen.bundestag.de/

En Belgique, le citoyen, outre la saisine d'un parlementaire de manière non formalisée, peut être associé de manière indirecte au processus législatif par deux outils :

- Le droit de pétition

L'article 28 de la Constitution indique que : *« Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes ».*

L'article 57 ajoute que : *« Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige ».*

- La saisine du « Comité parlementaire chargé du suivi législatif »

Créé par la loi du 25 avril 2007, il est composé paritairement de députés et de sénateurs et évalue la législation fédérale en Belgique afin d'en améliorer la qualité.

L'article 3 de la loi de 2007 indique que : *« Le Comité connaît des requêtes qui lui sont adressées dénonçant :1° des difficultés d'application des lois en vigueur depuis au moins trois ans liées à la complexité des textes, à leurs lacunes, à leurs incohérences ou erreurs, à leur manque de précision et à l'interprétation multiple qui en découle ou à leur caractère désuet ou contradictoire; 2° l'inadéquation des lois en vigueur depuis au moins trois ans aux situations qu'elles régissent ».*

(1) *Le CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires) est géré par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.*

Le Comité dispose, comme base de travail, de trois sources d'informations qui lui permettent de détecter ces problèmes : les requêtes (adressées par les citoyens, les entreprises ou les administrations, qui peuvent donc participer au processus d'évaluation) ; la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ; les rapports qui sont adressés soit directement au Comité, soit aux Chambres législatives (à la Chambre des représentants et/ou au Sénat).

Sur la base de ces informations, le Comité peut décider qu'une loi doit être évaluée. Au terme du processus d'évaluation, le Comité rédige un rapport qu'il adresse à la Chambre des représentants, au Sénat, ainsi qu'au ministre compétent. Le cas échéant, le Comité peut proposer de modifier la loi en question.

Le site Internet du Comité met à disposition du citoyen un formulaire en ligne pour lui permettre de signaler *« des difficultés d'application d'une loi ou l'inadéquation d'une loi aux situations qu'elle régit »*.

http://www.comitewetsevaluatie.be/indexF.html#

Au niveau fédéral au Canada, les citoyens peuvent être associés par deux outils :

- L'inscription d'un sujet à l'ordre du jour du Parlement grâce aux **« pétitions d'intérêt public »**. Le citoyen doit suivre les règles de présentation d'une pétition et ensuite la faire parvenir à un député en lui demandant de la présenter à la Chambre. Le député doit ensuite s'assurer qu'elle est recevable en consultant le « Greffier des pétitions ». Le Parlement met à disposition du citoyen un formulaire en ligne.

https://petitions.noscommunes.ca/fr/Home/Index

- La **participation aux travaux d'un comité parlementaire** à la Chambre ou au Sénat soit en présentant un mémoire écrit (soit en ligne, soit par courriel) sur le sujet à l'étude, soit en demandant à comparaître devant un comité spécifique (en envoyant un courriel au Greffier du comité en question).

http://www.noscommunes.ca/Committees/fr/Participate

Au Danemark, le Parlement a détaillé son projet de lancement d'un site dédié pour la réception de motions présentées par des citoyens (*« citizen proposal for parliamentary resolution »*).

Cette motion est déposée par un groupe de 3 à 10 citoyens, qui seront considérés comme auteurs sur le site.

Si, dans un délai de 6 mois, ce projet est signé par au moins 50 000 électeurs danois (qui disposent d'une « signature électronique » qui les identifie), et que son contenu n'a pas été analysé comme irrecevable par le Parlement (cas d'une motion contestant une décision de justice), la motion pourra être inscrite à l'ordre du jour du Parlement (c'est du moins l'engagement pris par les partis politiques qui soutiennent cette entreprise).

Le Parlement danois a indiqué une date probable de lancement (janvier 2018) mais a également précisé que l'ensemble des textes nécessaires n'avaient pas tous été adoptés à ce jour (à la mi-novembre 2017, le processus de modification du règlement du Parlement a été lancé).

En Estonie, le citoyen peut déposer, sur un site dédié du Parlement, une proposition (une *« collective address »*) destinée à *« améliorer la société ou la législation »* (sur ce site est indiqué : *« The proposal should aim at improving the society or amending existing regulations »*). Le Parlement a indiqué que, entre la création de cette procédure en 2014 et fin 2016, sur les 12 propositions examinées, 2 ont été matérialisées dans une loi.

La proposition doit être portée par au moins 1 000 électeurs avant d'être examinée par le Parlement. Le site dédié permet d'avoir accès à l'état d'avancement d'une proposition :

https://www.rahvaalgatus.ee/about

En Finlande, la Constitution a été modifiée en 2012 pour permettre une « initiative citoyenne », portée par au moins 50 000 électeurs :

https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/kansalaisaloite/Pages/default.aspx

En Géorgie, la Constitution prévoit une « initiative citoyenne », portée par au moins 200 000 électeurs, soutenant une révision partielle ou totale de la constitution.

Au Royaume-Uni, les pétitions vont avoir une suite différente, en fonction du nombre de signatures : à partir de 10 000 soutiens, les auteurs de la pétition reçoivent une réponse formelle du Gouvernement ; à partir de 100 000 signatures, la pétition pourra être débattue au Parlement. Ces pétitions sont déposées sur le site du Parlement :

https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/

En Suède, le Parlement a créé en 2014 une « commission sur la démocratie », dont l'une des missions était de proposer des solutions pour permettre un plus grand engagement du citoyen, notamment en dehors des périodes électorales. Dans son rapport, publié en 2016, elle a proposé la mise en place d'une « motion du peuple » (*« people's motion »*) : cette proposition devrait être portée par au moins 1 % du corps électoral au moyen d'un site Internet. La concrétisation de cette proposition a été confiée à une commission, devant notamment proposer les modifications légales nécessaires.

En Suisse, le citoyen peut être associé :

- à une **« initiative populaire »**. L'article 136 de la constitution indique que : *« Tous les Suisses (…) peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales et lancer et signer des initiatives populaires et des demandes de référendum en matière fédérale »*. Pour que l'initiative aboutisse, elle doit recueillir 100 000 signatures valables dans un délai de 18 mois. Cette initiative peut porter sur une révision totale ou partielle de la Constitution ;

- à un **« référendum facultatif »**. L'article 136 de la constitution précise que : *« Si 50 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, sont soumis au vote du peuple : a. les lois fédérales; b. les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an ; c. les arrêtés fédéraux, dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient; d. les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale, qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales »*.

2. Consultations en amont des textes

2.1 Votre Parlement consulte-t-il les citoyens en amont de l'examen d'un texte ? Si oui, à quel stade (présentation du projet, dépôt au Parlement, ateliers citoyens…) et selon quelles modalités (plateformes, réseaux sociaux, courriels, ateliers citoyens…) ?

En Belgique, le Parlement ne pratique pas ce type de consultation en amont. Ses commissions peuvent seulement procéder à des auditions de personnes qualifiées dans le cadre de la préparation des textes à l'ordre du jour.

Au Canada, les citoyens peuvent participer aux travaux d'un comité, dans le respect de la procédure parlementaire.

https://lop.parl.ca/About/Parliament/Education/ourcountryourparliament/html_booklet/process-passing-bill-f.html

Au Danemark, le ministère de la justice a publié en juin 2005 des *« Guidelines on quality in Legislation »*. Sur la base de ces recommandations, les départements ministériels sont invités à associer le maximum de personnes et de groupes d'intérêt intéressés par une future Législation. Le Parlement danois indique que la pratique est variable en fonction des ministères. On relèvera que ces consultations sont adaptées à ce pays (population peu importante dans laquelle l'information circule vite et culture du consensus). Les contributions reçues sont mises en ligne sur un « portail des consultations » (*Høringsportalen*).

https://hoeringsportalen.dk/About

En Estonie, les « règles sur les bonnes pratiques législatives » (*« Rules for Good Legislative Practice »*) publiées en décembre 2011 posent comme principe l'association du citoyen (*« Interest groups and the public are involved in the preparation of a legislative intent »*).

https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide

Un portail dédié permet de recueillir les contributions de ces personnes :

http://eelnoud.valitsus.ee/main#WQfmhAvF

En Suisse, la « Loi fédérale sur la procédure de consultation » du 18 mars 2005, en son article 2, indique que : *« La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. Elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté ».*

L'article 3 de la loi de 2005 précise que : *« Une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant : les modifications de la Constitution ; les projets de loi (…) les traités internationaux qui sont soumis au référendum (…) les ordonnances et autres projets qui ont une grande portée politique, financière, économique, écologique, sociale ou culturelle (…) »*

Cette procédure est présentée sur le site du gouvernement suisse :

https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html

En Suède, tout projet de loi repose sur les travaux d'une « commission d'enquête » (*« commission of inquiry »*). Ce dernier mécanisme, très utilisé (en 2015, une centaine de commissions de ce type avait été constituée), repose notamment sur l'audition de nombreuses personnalités qualifiées.

2.2 Quelles suites sont réservées aux contributions reçues ? Par qui et comment sont-elles analysées ?

Au Canada, le Greffier de chaque comité est chargé de recevoir les mémoires des citoyens. Par la suite, les documents sont disponibles et peuvent être consultés soit sur le site web du comité, soit en contactant le Greffier du comité.

Le Parlement suisse dans sa réponse indique que : *« L'office compétent rédige un rapport sur les résultats. Ce rapport renseigne sur les avis exprimés et en donne un résumé sans porter d'appréciation. En même temps qu'il élabore le rapport sur les résultats ou après qu'il l'a élaboré, l'office compétent tire les conclusions des avis exprimés. Ce faisant, il pondère les résultats et les arguments exprimés, par exemple, en fonction de l'importance des incidences de l'avant-projet, de la représentativité ou du poids politique de ceux qui se sont exprimés et compte tenu de l'adéquation matérielle, des possibilités de mise en œuvre et de l'acceptabilité politique des normes proposées. Les avis exprimés par les cantons doivent être tout particulièrement pris en compte lorsqu'il s'agit de questions touchant à la mise en œuvre ou à l'exécution de dispositions du droit fédéral. L'office compétent consigne ses conclusions non pas dans le rapport sur les résultats de la consultation mais dans une note de discussion ou une proposition destinée au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral décide ensuite de la suite des travaux ».*

Au Danemark, le ministère qui porte le projet de loi fait parvenir avant le début de son examen une synthèse des consultations menées (se reporter au point 2.2).

2.3 Une procédure spécifique de consultation est-elle mise en place lorsqu'une révision constitutionnelle est envisagée ? Si oui, présenter ses modalités.

En Belgique et au Danemark, cette procédure n'existe pas (ce dernier État indique que la dernière révision remonte à 1953).

Au Canada, l'article 38 de la loi constitutionnelle de 1982 indique que : *« La Constitution du Canada peut être modifiée (…) a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes ; b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins cinquante pour cent de la population de toutes les provinces ».*

3. Interactions avec la procédure législative

3.1 Au sein de votre Parlement, existe-t-il des procédures associant les citoyens à l'examen d'un texte ? Si oui, quelle forme prennent-elles ?

En Belgique et en Suisse, cette procédure n'existe pas.

3.2 Existe-t-il un « droit d'amendement citoyen » ? Si oui, comment est-il exercé ?

En Suisse, le referendum facultatif est analysé comme une faculté d'amendement *a posteriori* (voir le point 1.1).

3.3 Si de telles procédures existent, comment votre Parlement encadre-t-il les lobbies ?

En Belgique, cette procédure n'existe pas. Cependant, le groupe de travail de la Chambre des représentants sur le « renouveau politique » (1) a abordé la question. Dans son rapport (publié fin juillet 2017), les conclusions adoptées sur cette question sont les suivantes :

« Il est prévu de créer un registre des lobbies au Parlement. Ce registre des lobbies sera public, il sera publié sur un site internet spécifique et sera géré par un service désigné à cette fin.

« Il est souhaitable d'utiliser les six mêmes catégories que celles utilisées au Parlement européen. Le registre des lobbies contiendra, outre les coordonnées personnelles des lobbyistes, les informations relatives aux entreprises/institutions/organisations concernées.

« Ce registre ne mentionnera pas le nom des personnes avec qui les lobbyistes entretiennent des contacts au Parlement.

« Il est prévu de créer un code de bonne conduite pour les lobbyistes. La signature du registre des lobbies entraînera automatiquement l'adhésion au code de bonne conduite ».

Au Canada, la « loi sur le lobbying » a été adoptée en 1985.

http://lois.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/

Cette loi organise, notamment, le fonctionnement d'une autorité indépendante : « le commissaire au lobbying », dont le site Internet indique qu'*« il a pour mandat de gérer un registre des lobbyistes pour assurer la transparence des activités de lobbying, augmenter les connaissances de la Loi par un programme d'éducation et de sensibilisation, et assurer la conformité avec la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes »*.

https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/fra/h_00005.html

En Estonie, la commission (select committee) sur la corruption a publié en mai 2017 une fiche réflexe (en mode *« do/don't »*) à destination des députés, inspirée notamment de recommandations de l'OCDE.

https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/05/Recommendations-of-the-Anti-Corruption-Select-Committee-to-the-members-of-the-Riigikogu-for-interaction-with-interest-representatives.pdf

4. Participation aux activités de contrôle et à l'évaluation de la mise en œuvre des lois

4.1 Existe-t-il dans votre Parlement des mécanismes destinés à associer les citoyens aux activités de contrôle et à l'évaluation de la mise en œuvre des lois ? Si oui, quelle forme prennent-ils et comment sont-ils organisés ?

En Belgique, le « Comité parlementaire chargé du suivi législatif » est assimilable à ce type de mécanisme (se reporter au point 1.1).

Au Danemark, ce mécanisme n'existe pas. Le Parlement danois indique juste que certaines lois peuvent inclure une « clause de révision », qui oblige le Gouvernement à proposer des modifications à une loi promulguée, après un délai variable. À cette occasion, il peut vouloir disposer de la position de tel ou tel groupe d'intérêt.

---

(1) Ce groupe de travail a été mis en place en février 2017 par la Conférence des Présidents. Ses conclusions sont disponibles dans son rapport mis en ligne sur le site de la Chambre des représentants
http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2584/54K2584001.pdf

En Estonie, les « règles sur les bonnes pratiques législatives » (se reporter au point 2.1) indiquent qu'un rapport d'évaluation *a posteriori* d'une Législation doit associer les personnes intéressées (*« feedback from interest groups »*).

5. Participation numérique et participation présentielle

5.1 Votre Parlement a-t-il mis en place des formes de participation citoyenne qui ne reposent pas entièrement sur l'outil numérique (panels de citoyens, vidéoconférence, participation des citoyens à certaines réunions…) ? Si oui, présenter les dispositifs et leurs modalités de mise en œuvre.

En Belgique, ce type de participation n'est pas organisé. L'article 31 du règlement de la Chambre des représentants indique classiquement que : *« Les réunions des commissions sont publiques (…) Le public est admis dans les tribunes lors des réunions publiques de commission »*.

Au Canada, cette participation est ménagée par l'éventuelle association du citoyen aux travaux d'un « comité » (se reporter au point 1.1).

Au Royaume-Uni, le Parlement a développé une série d'outils non numériques :

- des ateliers (*« workshops »*) destinés à présenter concrètement le travail législatif, à des publics variés (professionnels ou non) ;

- des actions de formation, à destination du secteur éducatif, développées par le *« Parliament's Education Service »*.

http://www.parliament.uk/education/

En Suisse, il est indiqué que le citoyen peut assister aux séances publiques, qui font également l'objet d'une retransmission sur Internet. En revanche, les commissions procèdent très rarement à des auditions publiques, bien que le règlement le permette.

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Mme Cécile UNTERMAIER, présidente du groupe de travail

Atelier Législatif Citoyen sur la « Démocratie numérique et nouvelles formes de participation citoyenne »

Synthèse des contributions

Le principe de l'Atelier Législatif Citoyen [1] (ALC) [2] a été posé pour la première fois en 2012 dans la 4e circonscription de Saône-et-Loire. Cet atelier a pour objet la présentation et la discussion des projets ou propositions de loi en discussion au Parlement avant leur adoption, ainsi que le contrôle de l'application des textes votés. Tous les citoyens y sont invités, ainsi que des intervenants spécialistes des questions à débattre - professionnels, journalistes, représentants d'associations, de l'administration, de syndicats -. Il ressort ensuite des discussions des interrogations concrètes, qui permettent de proposer des amendements « citoyens » à l'Assemblée nationale ou d'alerter le Gouvernement ou les députés de l'application contestée d'une loi adoptée. L'ALC « présentiel » n'exclut pas simultanément une consultation numérique. C'est ce qui a été fait lors de l'examen de la loi dite « Macron » relative aux professions juridiques réglementées et judiciaires.

Compte tenu de l'ampleur des réformes dont il est question, il a été jugé utile d'utiliser ce dispositif s'inscrivant dans une démarche de démocratie participative.

Ce 25e ALC s'est déroulé le jeudi 26 octobre à 18 h 30 à Tournus, une ville de 6 000 habitants de ma circonscription. La publicité en a été faite par les médias et le fichier de ma lettre électronique. Près de soixante personnes étaient présentes, taux de participation très satisfaisant. La démarche a été présentée à travers un diaporama, avec comme fil rouge la question suivante : *Quel rôle pour les citoyens dans l'élaboration et l'application de la loi ?*, et comme objectif final une contribution collective ou individuelle, avec notre aide si besoin.

Le débat a été très animé.

– Les participants ont exprimé en premier lieu des craintes entourant l'usage du numérique : absence de garantie d'impartialité de la consultation, manipulation des votes (une même personne pouvant intervenir sous plusieurs pseudonymes), mainmise des réseaux d'intérêt, vote sous contrainte, monopolisation des débats sur des thèmes populistes et obligation pour le député de s'emparer de ces sujets. Ces réserves confortent l'idée d'accompagner toute démarche de consultation numérique d'un atelier présentiel.

– La fracture numérique - et la rupture d'égalité entre les citoyens qu'elle entraîne - a été dénoncée à plusieurs reprises. La démocratie numérique impose un droit opposable à la connexion internet et une formation universelle. Elle contraint à développer des points relais informatiques dans tous les lieux de vie. Un point relais est d'ores et déjà mis en place au sein de ma permanence parlementaire à Louhans. L'État et les collectivités locales doivent proposer de tels services gratuits.

---

(1) Untermaier, C. (17 octobre 2016). "Le parlement du futur". Fauves Editions.

Untermaier, C. (5 octobre 2017). *Des ateliers citoyens pour rénover la démocratie.* Fondation Jean Jaurès.

(2) 4e circonscription de Saône-et-Loire.

Elle implique d'appuyer cette démarche sur des acteurs numériques locaux, de sorte que l'expression citoyenne soit facilitée, indépendamment des représentants d'intérêts.

– La démocratie numérique impose aussi la transparence des codes et des algorithmes. Une charte de déontologie signée et publique devrait être imposée à tous les sites d'information privés et publics. Un intervenant a fait valoir tout l'intérêt de disposer chacun d'un identifiant numérique, comme c'est le cas en Estonie ou aux Pays-Bas ; préalable indispensable à des consultations numériques sécurisées.

– Sur la consultation des textes en amont de leur adoption : la consultation internet doit se faire sur des textes lisibles, étant constaté que les projets ou propositions de loi ne le sont pas du grand public. L'étude d'impact, de lecture plus aisée, pourrait être utilement mise en consultation bien avant le projet de loi.

-L'expression citoyenne trouve son compte dans les budgets participatifs proposés par des collectivités locales. L'État doit s'engager dans cette voie et décider d'un budget participatif sur une dotation identifiée, en particulier celle réservée aux associations. Il est proposé une répartition collégiale intégrant des citoyens tirés au sort, apportant ainsi cette impartialité recherchée dans l'octroi des aides financières.

-Utilité de pouvoir contester l'application défaillante de la loi (parution tardive ou erronée des décrets, etc.) par un contact simplifié avec son député et en postant un message sur une plateforme de l'Assemblée nationale, dédiée aux citoyens.

L'idée de conforter le travail du député par une expression citoyenne recueille l'adhésion des participants. En revanche, basculer dans le « tout numérisation » suscite beaucoup de méfiance parmi les participants.

Contribution de Mme Florence GRANJUS

Le projet de loi Pour une République Numérique a initié la participation citoyenne en ligne dans le cadre de l'élaboration de la loi lors de la précédente législature. Cette initiative a permis de faire émerger des amendements proposés par des citoyens ou des organisations. À l'époque, un travail avait été mené au sein du Secrétariat d'état pour sélectionner certains amendements.

Nous souhaiterions aller plus loin dans cette démarche. Il est important d'ouvrir ce type de plateforme pour un plus grand nombre de lois afin d'arriver à une systématisation du processus.

Au-delà de la périodicité, le dispositif pourrait aller plus loin en donnant une réelle légitimité au vote citoyen sur les amendements.

Les dix amendements les plus votés favorablement, selon la méthode de scoring retenu, pourraient être ajoutés automatiquement au projet de loi qui sera proposé au parlement.

La problématique de sincérité, d'unicité et de représentativité des votes sur la plateforme reste à solutionner par les outils techniques.

Cette mesure aurait plusieurs avantages :

- Transparence du processus ;

- Sentiment pour les citoyens de réellement peser dans l'élaboration de la loi ;

- Mise en valeur de la co-élaboration et de l'intelligence collective.

Contribution de Mme Véronique Louwagie et M. Guillaume Peltier

La France a servi et sert toujours d'exemple de démocratie représentative. Aujourd'hui, de plus en plus de citoyens souhaitent participer, contribuer à l'évolution de la politique et aux questions soulevées et débattues par leurs représentants politiques ainsi que par le Gouvernement. Les députés, représentants élus, sont en effet le relai des interrogations que les citoyens peuvent leur faire parvenir. Ils sont d'ailleurs eux-mêmes à l'origine de propositions d'amendement, de propositions de loi. Un véritable travail de collaboration s'est mis en place entre électeurs et élus, signe d'une bonne représentation. Dans un contexte de perpétuelles transformations, particulièrement du fait de l'évolution des technologies numériques, cette collaboration peut, à certains égards, connaître des perfectionnements. Aussi, toute inscription dans la Constitution ne nous paraît pas pertinente.

PROPOSITION 1

DIFFUSION DES MOYENS DE PARTICIPATION DIRECTE ET SEMI-DIRECTE OFFERTS AUX CITOYENS

La collaboration élu/électeurs s'est vu étendue, par la réforme constitutionnelle du 23 Juillet 2008, en prévoyant, à l'article 11 de la Constitution 1958, un nouveau mécanisme référendaire : le référendum d'initiative partagée. Depuis, comme il en est question pour le référendum initialement prévu en cet article 11, peut être soumis *« au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »*. Un cinquième des membres du Parlement, soit 185 parlementaires sur 925, peuvent initier l'organisation d'un tel référendum, à la condition toutefois d'être soutenu par 10 % des électeurs inscrits sur les listes électorales. À cet égard, le Gouvernement a créé une plateforme numérique destinée à faire contribuer les citoyens, pour ce qui est des propositions de lois référendaires *referendum.interieur.gouv.fr*.

De façon plus informelle, tout citoyen ou collectif de citoyen peut adresser une pétition à l'Assemblée nationale, au Sénat, aux collectivités territoriales ou au CESE. Les pétitions adressées à l'Assemblée nationale le sont sur un fondement coutumier, depuis la Révolution française. Elles peuvent être individuelles ou collectives. Elles ne peuvent être adressées qu'au format papier et sont renvoyées à la commission des lois. Depuis plusieurs législatures, toutes les pétitions reçues sont soit gérées par l'Assemblée nationale, soit adressées à un ministre pour qu'il y réponde. Elles donnent lieu à l'établissement d'un rapport.

Le CESE peut d'ailleurs être directement saisi par voie de pétitions, sur le fondement de l'article 69 de la Constitution 1958 « dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. » Les conditions de mise en œuvre de ce mécanisme sont précisées par l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, qui fixe à 500 000 signatures le seuil de recevabilité des pétitions. Les pétitions doivent être établies par écrit. Si la pétition est recevable, le CESE rend un avis dans un délai d'un an, qui est communiqué au Gouvernement et au Parlement.

Quant aux collectivités territoriales, elles peuvent aussi être saisies par voie de pétition, sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution 1958 dans des conditions fixées par la loi. Ainsi, les électeurs peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Le traitement réservé à la pétition relève alors de la seule décision de la collectivité territoriale concernée.

Aujourd'hui, le système démocratique français dispose de trois outils alliant à la fois démocratie représentative et démocratie directe. Ces dispositifs font l'objet de dispositions particulières au sein même de la Constitution, norme supérieure, garante des droits et libertés. Il est alors important de préserver ces possibilités mais surtout, plus important encore de les mettre plus en avant, de les

faire connaître davantage et de les diffuser auprès des citoyens désireux de participer plus activement au fonctionnement et à l'évolution de la société.

À tout autre égard, une réflexion sur un élargissement de la possibilité du référendum d'initiative partagée pourrait être menée, en en simplifiant notamment les conditions afin de favoriser l'expression de la démocratie directe.

PROPOSITION 2

PRÉSERVATION DU CHAMP LÉGISLATIF ENCADRANT LE DROIT NUMÉRIQUE

Nous devons pleinement jouir des législations en place. La loi pour une République numérique promulguée le 7 octobre 2016 est animée de cette même ambition puisqu'elle entend encourager l'innovation et l'économie numérique, promouvoir une société numérique protectrice ainsi que garantir l'accès de tous au numérique. Le numérique est un secteur mouvant, soumis à de multiples disruptions. Il se doit alors de conserver lui aussi un tel caractère. Une technologie, qu'elle soit numérique ou autre, ne peut s'ancrer dans un instant T, au risque de la faire court-circuiter. En conservant le droit numérique dans le champ législatif et non constitutionnel, des adaptations mais surtout des évolutions sont possibles. La preuve en est. La loi pour une République numérique a en effet modifié l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles pour y inclure le maintien de la connexion Internet des utilisateurs qui ne s'acquittent plus de leur abonnement. La loi, sans avoir besoin d'un quelconque effet constitutionnel, parvient, par sa seule force, à donner un caractère fondamental à un droit.

Numériser la démocratie est évidemment le chemin que nous devons emprunter collectivement. Cet objectif ne doit cependant pas nous faire oublier l'essentiel : l'indispensable démocratisation du numérique, soit le numérique pour tous.

PROPOSITION 3

ÉLARGISSEMENT DE LA PLATEFORME NUMÉRIQUE DE CONTRIBUTIONS

La loi pour une République numérique est d'ailleurs un très bon exemple en ce qu'elle est le fruit d'un processus inédit de consultations et de co-création qui a débuté fin 2014 par une concertation nationale sur les enjeux du numérique et qui s'est poursuivi à l'automne 2015 par une consultation en ligne sur le texte de l'avant-projet de loi. Les initiatives de ce genre, de consultations et de contributions se multiplient et nous pouvons en souligner l'intérêt. Ainsi, afin d'éviter l'éparpillement des possibilités contributives qui pourrait perdre le citoyen dans sa démarche, la plateforme *referendum.interieur.gouv*, dont les moyens financiers ne manquent pas, pourrait se voir réorganisée et développée afin d'y inclure une page, à l'image d'un forum, consacrée aux sessions dédiées aux contributions. Travailler dans la continuité de cette plateforme permettra de garantir la pérennité et la sécurité des échanges. Ces sessions pourront être ouvertes à l'initiative du Président de la commission concernée ou bien du Rapporteur du texte discuté. Aussi, l'authentification de l'identité des contributeurs, absolument nécessaire au bon déroulement de cette participation, doit être assurée comme le permet déjà la plateforme en place.

PROPOSITION 4

ASSOCIATION DES ACTEURS CIVILS À LA PLATEFORME CONTRIBUTIVE

Enfin, au regard du développement des organisations et regroupements civils visant à relayer une question d'ordre général auprès du Gouvernement, il est souhaitable de se rapprocher de ces acteurs d'un nouveau genre, à deux égards. Tout d'abord, nous ne devons pas nier la légitimité que pourraient revêtir certaines questions qui auront d'ailleurs fait l'objet de tris, discussions, débats et votes pour ensuite être soumises aux représentants de la Nation. Toutefois, nous nous devons de rester alertes quant aux risques de détournement de la part de lobbies, de robots numériques ou encore des risques de populisme auxquels pourrait être soumis ce nouvel outil d'expression. La demande citoyenne peut alors être entendue par le biais de la plateforme numérique. Ce nouvel outil permettra de recevoir les questions, d'en connaître leur pertinence puis de les mettre à l'ordre du jour des débats en fonction de leur objet. Ce serait par ailleurs une façon de rendre formel le droit de pétition.

Contribution de M. Ugo Bernalicis

Démocratie numérique et nouvelles formes de participation citoyenne

Suite aux travaux du groupe « démocratie numérique et nouvelles formes de participation citoyenne », aux contributions des citoyen.ne.s en ligne et des insoumis.es qui ont participé à la rédaction du livret thématique « Numérique » complétant l'Avenir en commun, vous trouverez ici nos 10 grandes propositions pour replacer les citoyen-ne-s au cœur de l'Assemblée nationale.

La démocratie semble à bout de souffle : taux d'abstention alarmant, défiance envers les élus,...Les institutions en crise ont besoin d'être repensées avec l'aide de toutes et de tous.

Avancer vers l'e-démocratie, ouvrir l'Assemblée nationale sont des solutions que nous pouvons mettre en place.

Le numérique n'est pas qu'un secteur d'activités. Son développement transforme nos modes de vie, de consommation, de production et notre démocratie.

Les outils numériques peuvent être utilisés pour modifier nos manières de prendre des décisions collectivement, au niveau des entreprises, des territoires et de l'État, en permettant davantage d'inclusion et de participation. Nous assistons toutefois à un mode de développement des services numériques à la fois inégalitaire et insoutenable aux niveaux social et écologique. Ainsi s'engager dans la démocratie numérique ne peut être pensé sans un soutien réel au développement du numérique et à son accès pour toutes et tous.

Si nous voulons construire de nouvelles formes de participation citoyenne, il faut entre autres s'assurer et garantir la fin de la fracture numérique sur nos territoires, soutenir les innovations et le développement de moyens socialement et écologiquement responsables. Pour construire la démocratie numérique, l'État doit se donner les moyens en amont de l'inclusion citoyenne.

Nos institutions comme nos services publics doivent permettre aux citoyen-ne-s de participer à la naissance d'une loi comme à son évaluation en protégeant ses données personnelles et en garantissant l'éviction des lobbyistes.

Axe 1 : Si l'on veut travailler à une démocratie numérique, l'État doit soutenir le numérique en permettant l'accès et la formation de tous à internet et aux outils numériques

Proposition 1 : Inscription du droit d'accès à internet libre, ouvert et neutre dans la Constitution :

Le conseil des droits de l'homme de l'ONU a reconnu que l'accès à Internet et la liberté d'expression qui l'accompagne comme un droit fondamental. En inscrivant dans la Constitution le droit d'accès à un internet libre ouvert et neutre, nous pourrons nous donner les moyens de nos politiques.

Proposition 2 : Former les citoyen-ne-s aux outils numériques dès l'école et tout au long de la vie. Faciliter et soutenir les formations. Expliquer les notions de pluralité et véracité des sources et sensibiliser à la sécurité et au harcèlement en ligne.

Proposition 3 : Transformer les services publics grâce au numérique.

La transformation du fonctionnement des pouvoirs publics pour plus d'efficacité et plus de démocratie dans la prise des décisions est une priorité majeure.

- Étendre la dématérialisation des services publics pour faciliter et accélérer les démarches. Cela permettra de dégager du temps pour ceux qui en ont le plus besoin (citoyens non formés aux usages du numérique, situations complexes, etc.) et de renforcer les services physiques locaux.
- Concevoir avec les citoyens une charte de co-conception et de déploiement des services administratifs numériques.

- Accélérer l'utilisation d'outils algorithmiques pour l'aide à la prise de décision dans les administrations et l'amélioration des services publics.
- Rendre publics et sous licence libre les modèles de simulations et de calcul de l'administration, en lien avec la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).
- Supprimer la loi Hadopi, qui n'a pas fonctionné, et mettre en place un nouveau cadre du partage numérique de la culture via l'instauration d'une cotisation universelle sur les abonnements internet, finançant la création et ouvrant droit en contrepartie au téléchargement non-marchand

Proposition 4 : Création d'un service public du numérique

- Créer un service publique du numérique pour la mise en œuvre de services numériques d'intérêt général hors de la sphère marchande – cartographie, encyclopédie de connaissances, médiathèque, moteur de recherche, etc. – via des agences publiques ou en partenariat avec des associations-fondations et des communautés d'utilisateurs (Wikipedia, OpenStreetMap, etc.).
- Recrutement de fonctionnaires dédiés aux questions numériques et développement du programme « Entrepreneur.e d'Intérêt Général »
- Création d'une médiathèque publique en ligne, avec une plate-forme publique d'offre légale en ligne de musique, films et contenus culturels afin que toutes et tous disposent du même accès aux contenus culturels.
- Accompagner les petites collectivités qui n'ont pas les moyens de bénéficier des avancées technologiques.
- Arrêter immédiatement les contrats liant les intérêts fondamentaux de la nation avec des entreprises étrangères (ministère de la Défense avec Microsoft, DGSI [Direction Générale de la Sécurité Intérieure] avec Palantir) et soutenir les logiciels libres.

Axe 2 : Vers la e-démocratie

Le numérique peut favoriser la participation démocratique et la prise de décision collective. Les outils de budgets participatifs, de co-écriture des lois, de mise en relation des citoyens avec leurs représentants se multiplient. Il faut développer leurs usages et les modes de concertation afin que les citoyens puissent contribuer de la façon dont ils le souhaitent, par les outils numériques ou le débat présentiel. Cette participation doit s'appuyer sur l'éducation populaire et les mouvements citoyens. Les débats entamés et les décisions prises lors des assemblées hors ligne doivent pouvoir se poursuivre en ligne afin de faire participer le plus grand nombre.

Proposition 5 : Généraliser la conception collective des textes de loi avec les citoyens. Les propositions les plus soutenues par les internautes pourront être débattues au Parlement dans le cadre du référendum d'initiative citoyenne.

Proposition 6 : Expérimenter de nouvelles formes de portage des contributions citoyennes, pour s'assurer de leur intégration sincère dans les travaux parlementaires. Les contributions citoyennes sont souvent ignorées de facto faute de portage politique par un-e élu-e ou un groupe politique. Développer les ateliers des lois et intégrer le fruit des réflexions citoyennes aux débats. Permettre aux citoyen-ne-s l'évaluation des lois.

Proposition 7 : Reconnaître le droit de pétition numérique. Ce droit devra être encadré par la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) qui pourra accorder une carte électorale numérique sécurisée afin de s'assurer que chaque citoyen.ne ne participe qu'une seule fois. Si 10 ou 15 % des inscrit·e·s sur les listes électorales s'engagent en signant une pétition, le débat doit être ouvert à l'Assemblée nationale.

Proposition 8 : Introduire dans la Constitution la possibilité de convoquer un référendum de révocation à partir d'un certain seuil de pétitionnaires. Si 10 % ou 15 % des inscrit·e·s sur les listes électorales réclament la révocation d'un.e élue.e, une élection est organisée proposant « oui » ou « non » et l'élu·e en question est destitué.e si le « non » l'emporte. Il est cependant nécessaire de

garantir une certaine stabilité institutionnelle. Pour cela, les modalités de ce droit à révoquer peuvent être les suivantes : d'abord, le référendum révocatoire ne pourrait être convoqué qu'à partir de la mi-mandat, ce qui laisse à l'élu·e le temps d'appliquer ses premières mesures du programme et la possibilité de faire, ou non, ses preuves. Ensuite, il ne pourrait y avoir qu'un nombre limité de référendum révocatoire au cours d'une même mandature (par exemple, un ou deux). Enfin, pour que nul·le ne conteste la légitimité démocratique de la révocation et assurer la représentativité des votes blancs, le référendum de révocabilité ne serait valable qu'à la condition de recueillir un nombre supérieur de suffrages que l'élu·e n'en avait obtenu lors de sa première élection.

Proposition 9 : Favoriser dans chaque collectivité des hackathons civiques, c'est-à-dire des événements réunissant des citoyens, des élus, des développeurs dans un but d'améliorer des outils donnés. Les solutions développées dans ce cadre deviendront un bien commun.

Proposition 10 : Développer les projets de gouvernement ouvert et systématiser la publication en open data des données publiques détenues par les collectivités territoriales.

POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous des réformes 2017-2022

L'OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE À LA SOCIÉTÉ ET SON RAYONNEMENT SCIENTIFIQUE ET CULTUREL

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

13 DÉCEMBRE 2017

PRÉSENTÉ PAR Delphine O, Rapporteure

GROUPE PRÉSIDÉ PAR Elsa FAUCILLON

COMPOSÉ DE :

Présidente : **Elsa FAUCILLON** : Gauche Démocrate et Républicaine

Rapporteure : **Delphine O** : La République En Marche

Membres :

Gérard CHERPION : Les Républicains
Bérangère COUILLARD : La République En Marche
Marguerite DEPREZ-AUDEBERT : Modem
Jean François MBAYE : La République En Marche
Frédérique MEUNIER : Les Républicains
Bertrand PANCHER : UDI, Agir et Indépendants
George PAU-LANGEVIN : Nouvelle Gauche
Bénédicte TAURINE : La France Insoumise

SOMMAIRE

- MOT DE LA PRÉSIDENTE 381
- INTRODUCTION 383
- PROPOSITIONS 385
- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 408
- SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES 410
- CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS 412

MOT DE LA PRÉSIDENTE

La crise démocratique que connaît notre pays, la défiance vis-à-vis du politique, des institutions et particulièrement du Parlement ne cessent de se renforcer. Notre système représentatif est à bout de souffle.

Nous sommes face à une crise de régime.

Cela appelle donc aujourd'hui à mes yeux des changements extrêmement profonds pour que le peuple puisse devenir pleinement acteur de la démocratie et que notre assemblée soit réellement sa « maison ».

Les différents groupes de travail mis en place depuis le mois d'octobre ne peuvent prétendre relever ce défi.

Ils pourraient en revanche tenter d'y prendre leur part. Or cela nécessite un exercice démocratique de grande ampleur, et je souhaite sincèrement que cela soit le cas.

Nous sommes ici attachés à la valorisation du travail des député-e-s, considérant les activités parlementaires comme mal connues. Cet aspect intéressant, mais certes partiel, a montré au cours de nos séances que nous pouvions avancer vers des propositions consensuelles que j'espère utiles.

Dans une démocratie vivante, il faut que les citoyennes, les citoyens, puissent toujours prendre des décisions éclairées. Nombre d'entre eux sont pourtant loin, très loin de la « chose politique ». Mais, surtout, la politique est beaucoup trop éloignée d'eux !

Ici, avec des sensibilités diverses, nous avons donc cherché à former des propositions concrètes, pour progresser réellement dans l'information de ces citoyens, dans la compréhension du rôle du Parlement et pour la transparence de nos missions et de nos travaux.

Comment élargir notre audience ? Comment assurer une information publique à la fois juste, fiable, complète et bien sûr accessible sur le travail de tous les députés ?

Le champ du possible est très vaste.

Nos concitoyen-ne-s attendent clarté et transparence de la part de leur Parlement. Nous nous devons donc de répondre de façon exemplaire à cette attente.

Nous avons souhaité réfléchir aux nouveaux moyens d'information, notamment grâce à l'outil numérique qui permet de créer des liens plus simples et plus rapides entre les citoyens et leurs élus.

Beaucoup a été fait pour plus d'accessibilité aux activités de l'Assemblée nationale : force est de constater que beaucoup reste à faire. Notre groupe de travail ne pouvait donc pas limiter sa portée au contenu du site internet.

Après les nombreuses auditions, de personnalités aussi diverses que possible, notre visite à la Chambre des Communes à Londres, les questions que nous avons posées aux Parlements d'Europe afin qu'ils nous enrichissent de leurs pratiques, et l'espace numérique qui a été ouvert, permettant de recueillir une cinquantaine de contributions citoyennes, dont chacune a été soumise à examen et à débat., deux propositions semblent, à mes yeux, faire particulièrement sens dans le débat qui nous anime :

- La création d'un lieu de médiation, d'exposition et d'éducation populaire ouvert à toutes et tous dans l'enceinte ou à proximité du Palais Bourbon.
- Des mesures de transparence pour lutter contre les conflits d'intérêts et les lobbys. Souhaitant bien entendu que ces mesures, pour être totalement efficaces, s'appliquent à

terme non seulement au Parlement, mais à l'ensemble des pouvoirs publics (Parlement, gouvernement, Présidence de la République).

Notre défi collectif le plus substantiel reste la participation citoyenne. Nous voulons pouvoir y travailler plus précisément dans les prochains mois.

La question de l'implication effective des citoyens dans le débat public, et celle de la saisine du Parlement doivent être approfondies. Le système de pétitions adopté par la Chambre des Communes est un des nombreux modèles qui pourront nous inspirer.

Enfin et en préambule de ce rapport, je veux souligner que ces propositions exigeront des moyens pour leur mise en œuvre, et tout particulièrement des moyens humains.

Elsa FAUCILLON

INTRODUCTION

Votre rapporteure formule dix propositions, elles-mêmes décomposées en plusieurs volets.

Même si certaines ont donné lieu à débats et à des désaccords au sein du groupe de travail, la totalité de ses membres a estimé que le contact humain était irremplaçable. C'est pourquoi il a mis en tête de ses propositions la création d'un lieu d'accueil, d'information et d'exposition, ainsi qu'une ouverture plus importante, tant de l'Assemblée nationale à Paris que dans les rencontres des députés avec les citoyens dans les circonscriptions.

Il est également apparu que la poursuite de la modernisation et une meilleure utilisation des outils numériques étaient indispensables à l'information de nos concitoyens et à la compréhension du travail de l'Assemblée nationale et des députés. En particulier, la rénovation du site internet et l'ouverture en *open data* de plus de données ressortent comme une nécessité afin de mieux répondre aux attentes actuelles.

Certaines plateformes citoyennes proposent – entre autres – une consolidation des données de présence et d'intervention des députés, qui offrent au citoyen une vision quantitative du travail parlementaire. S'il est légitime et utile que des acteurs extérieurs proposent ces données, le groupe de travail n'a pas jugé pertinent que le site de l'Assemblée publie de tels indicateurs. La complexité et la diversité des activités de chaque député ne sauraient être reflétées ni résumées dans des chiffres (nombre d'interventions, de rapports, etc.). À titre d'exemple, tous les rapports n'ayant ni le même poids ni la même portée politique, le nombre de documents produits serait un indicateur très réducteur. La présence des députés en séance publique risque de ne pas être plus pertinente : un député qui siégerait sans désemparer toute la journée et tous les jours ne serait pas efficace, alors que d'autres missions l'attendent, en circonscription, en commission ou dans d'autres organes parlementaires. En outre, les évaluations strictement quantitatives peuvent entraîner des effets pervers de « surenchère », en conduisant à la multiplication des questions écrites et orales ou des amendements qui alourdissent les procédures sans enrichissement substantiel du contrôle ni de la loi. Enfin, le travail des députés est souvent collectif, si bien qu'évaluer le travail individuel de chacun d'eux n'a pas forcément de sens ; pour autant, agréger le travail de chacun des députés ne suffit pas à documenter celui de l'Assemblée nationale dans son ensemble.

Au demeurant, il revient à l'Assemblée d'ouvrir plus largement l'éventail de données publiées sur son site et de les rendre plus facilement utilisables par les organismes extérieurs (plateformes citoyennes, ONG, etc.), dont le travail de vigilance est essentiel. Il n'existe pas un critère unique d'appréciation du travail parlementaire ; le croisement de données peut toutefois apporter un éclairage, notamment sur la spécialisation de certains députés.

Ce rapport s'insère dans une perspective qui sera déclinée dans les feuilles de route ultérieures pendant toute la législature. Certaines propositions recueillies au cours des auditions, suggérées dans ce premier rapport, seront ainsi traitées avec le degré d'approfondissement qu'elles méritent au cours des prochains semestres.

– Le groupe de travail insiste sur la nécessité de créer un lieu d'accueil, d'information et d'exposition interactif pour les citoyens ; c'est pourquoi il a choisi d'en faire sa première proposition, mais il est évident que ce sujet devra être expertisé. Il en est de même pour la nécessaire rencontre avec les citoyens dans les circonscriptions.

– Les auditions ont également permis d'amorcer une réflexion sur la nécessité de créer des ponts entre l'Assemblée nationale et la jeunesse. Dans le contexte actuel d'antiparlementarisme, renouer un lien de confiance avec la jeunesse est en effet une priorité. Il conviendra d'étudier de façon approfondie quels pourraient être les rôles respectifs des différents partenaires concernés : ministère de l'Éducation nationale, Assemblée nationale, députés et enseignants. Une convention pourrait être signée avec le ministère pour jeter les bases d'un partenariat.

– La mise en image du travail de l'Assemblée par des artistes reconnus a paru importante au groupe de travail, afin que les citoyens puissent s'approprier notre institution, qui reste actuellement, pour nombre d'entre eux, assez abstraite.

– La transposition dans le règlement de l'Assemblée nationale de certaines dispositions législatives organisant le droit d'accès aux documents administratifs pourra être étudiée. Le code des relations entre le public et l'administration reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leur forme ou leur support, avec quelques restrictions pour préserver divers secrets (garantie du respect de la vie privée ou du secret des affaires). La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) assure la bonne application du droit d'accès, mais celui-ci ne s'applique pas à l'Assemble nationale. Une démarche d'ouverture contribuerait certainement à affermir la confiance des citoyens dans l'institution.

– Votre rapporteure suggère aussi qu'une stratégie de communication pour la durée de la législature soit mise à l'étude. Ainsi, certains parlements européens définissent une stratégie au début de chaque nouvelle législature. En Finlande, le Parlement révise tous les quatre ans environ sa stratégie définie par les organes de l'Assemblée (président, groupes parlementaires) mais d'autres intervenants y contribuent (comme l'association des journalistes politiques). Sa stratégie 2017-2020 se décline en 18 projets (comme la numérisation de la documentation, l'amélioration de la communication interne, l'interactivité et l'accessibilité de la documentation), qui font l'objet d'évaluations semestrielles et annuelles (notamment au moyen d'enquêtes de satisfaction auprès des divers publics visés). La Finlande s'appuie sur plusieurs principes rendus publics qui doivent permettre de disposer d'une information *« ouverte, fiable, proactive et interactive »*. En Allemagne, le Bundestag définit également en début de législature une stratégie et il en assure l'évaluation au regard de critères reconduits à chaque renouvellement : *« attractivité, qualité et adaptation au public visé »*.

D'autres sujets ont été largement évoqués au cours des auditions ou dans les contributions citoyennes touchant en particulier à l'amélioration du travail du Parlement et à la démocratie numérique. Le groupe de travail a choisi de ne pas reprendre *in extenso* les propositions faites en la matière, dans la mesure où elles relèvent d'autres groupes de travail (notamment les groupes « Procédure législative et droits de l'opposition » et « Démocratie numérique »). Il est toutefois évident que ces sujets comportent des incidences sur la perception que les citoyens ont de l'Assemblée nationale.

PROPOSITIONS

PROPOSITION N° 1

CRÉER UN ESPACE PUBLIC D'ACCUEIL, D'INFORMATION ET D'EXPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

DESCRIPTION

En dehors des visites ou de l'assistance à une séance publique, il n'existe pas actuellement de lieu à l'Assemblée nationale qui soit ouvert à tous, sans inscription préalable, et où chaque visiteur puisse s'informer sur le fonctionnement, le rôle, l'Histoire et la vie de l'Assemblée.

En outre le renforcement sensible des mesures de sécurité, justifié par un contexte de prévention de la menace terroriste, a rendu plus difficile l'accès du public à l'Assemblée, pour les événements, expositions et rencontres.

Il conviendrait donc de créer un espace d'accueil du public, qui remplisse un double rôle d'information et d'exposition. Au-delà de cette mission d'information, il semble indispensable sur le plan symbolique que l'Assemblée, « maison du peuple », se dote d'un espace où tout un chacun, citoyen français ou visiteur étranger, puisse entrer librement. Il en va véritablement de l'ouverture de notre Assemblée au monde extérieur, loin de l'image d'une « tour d'ivoire » que celle-ci peut renvoyer actuellement.

Le Parlamentarium créé par le Parlement européen – qui a reçu 1,3 million de personnes depuis son inauguration en 2011 – fournit un exemple réussi dont notre Assemblée pourrait s'inspirer. Il faudrait concevoir un lieu qui allie la qualité de l'information à un aspect attractif et ludique et s'adresse à tous, adultes, jeunes et enfants.

Cet espace pourrait dans un premier temps retracer l'Histoire de l'Assemblée et présenter le rôle du Parlement et son fonctionnement. Le processus législatif et le rôle du député seraient expliqués de la manière la plus pédagogique possible, dans une perspective à la fois historique et ancrée dans les problématiques actuelles de la société, sans omettre le contexte européen.

Un examen attentif des exemples d'espace de ce type existant dans d'autres parlements, en Europe ou ailleurs, devra nourrir la réflexion sur ce projet essentiel pour rapprocher l'Assemblée des citoyens.

En tout état de cause, les outils numériques ont vocation à être largement utilisés, tels que tables et cartes interactives, écrans présentant les député.e.s, voire projections de vidéos à 360°, témoignages de citoyen.ne.s, vidéos postées par les député.e.s, etc. Des jeux et des jeux de rôle pourraient être pensés pour les enfants et les jeunes en fonction de leur tranche d'âge. Un jeu de rôles destiné aux groupes scolaires pourrait par exemple permettre aux élèves de faire l'expérience d'une journée dans la vie d'un.e député.e. Au Parlamentarium européen, le visiteur peut même formuler son propre souhait pour l'avenir, qui est ensuite projeté sur des murs interactifs à la sortie

de l'exposition. Ce lieu pourrait également abriter des expositions temporaires, sur des thèmes citoyens ou relevant de l'Histoire du Parlement. Il aurait aussi vocation à être un espace culturel, susceptible d'accueillir des événements qui contribuent à la stratégie de communication de l'Assemblée.

Le Parlamentarium à la française pourrait mettre à disposition des expositions dans les régions, sans oublier l'outre-mer ; elles compléteraient d'ailleurs les présentations pédagogiques qui pourraient être réalisées dans les mairies (cf. fiche n° 2).

Enfin, ce lieu pourrait devenir un « tiers » lieu, un lieu de débats, de rencontres, d'ateliers démocratiques, jusqu'à être utilisé comme « hackerspace » dans l'esprit du dernier *data camp* qui a été organisé par l'Assemblée en novembre 2016 pour encourager les échanges autour des innovations nées de l'exploitation des données. On pourrait citer l'exemple du « Hacker Lab » de la Chambre des députés brésilienne. La résolution adoptée par celui-ci prévoit la création d'un espace physique à la Chambre « *ouvert pour l'accès et l'utilisation par tout citoyen, par les programmeurs et les développeurs de logiciels, les membres du Parlement et d'autres travailleurs du secteur public, où des données publiques peuvent être utilisées de manière collaborative pour les actions qui améliorent la citoyenneté* ». L'idée est née d'une semaine de hackaton organisée par la Chambre des députés afin d'utiliser la technologie pour accroître la compréhension par les citoyens du processus législatif.

Pareil projet comporterait sans nul doute un coût élevé. Mais il présenterait l'avantage inestimable de conférer à l'Assemblée un outil qui la fera entrer résolument dans le XXIe siècle. Les capacités d'accueil de l'Assemblée nationale étant limitées par nature, il permettrait de réellement *l'ouvrir* aux citoyens.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif est de mieux faire connaître et comprendre ce que sont l'Assemblée nationale et la démocratie parlementaire, et de créer un lieu d'échanges et d'exposition dans un lieu proche du Palais-Bourbon, en mobilisant les technologies les plus aptes à attirer nos concitoyens, notamment les jeunes, à la fois sur son aspect patrimonial et institutionnel.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Plusieurs années seraient nécessaires à la mise en œuvre de ce projet, qui devrait être approfondi par le groupe de travail, dans le cadre d'une prochaine feuille de route.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

L'estimation du coût de ce projet découlera logiquement de sa définition précise dans le cadre d'une prochaine feuille de route.

Il demandera, en tout état de cause, comme, à des degrés divers, pour l'ensemble des mesures proposées, un renforcement très sensible des capacités, notamment humaines, des services concernés.

PROPOSITION N° 2

OUVRIR L'ASSEMBLÉE NATIONALE À LA JEUNESSE

DESCRIPTION

1) Promouvoir un partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale

Le renforcement des contacts avec les enfants et les jeunes doit être un élément fondamental de la politique d'ouverture de l'Assemblée.

D'ores et déjà, de nombreuses actions existent dans ce sens, de nature très diversifiée : visites de classes à l'Assemblée, mise à disposition de matériel pédagogique pour les écoles, rencontres organisées par les députés dans les circonscriptions (à leur propre initiative).

Par ailleurs une action d'ensemble est conduite à destination des classes de CM2, dans le cadre du Parlement des Enfants. Cette action permet de faire découvrir le rôle des députés et le fonctionnement de l'Assemblée nationale à 577 classes de CM2, à raison d'une classe par circonscription. Les enfants de chaque classe rédigent une proposition de loi sur un thème différent chaque année. La classe lauréate, sélectionnée par un jury national et choisie par un vote électronique de l'ensemble des classes participantes, est ensuite reçue à l'Assemblée. La proposition de loi lauréate peut être reprise et déposée officiellement sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

L'esprit de cette action doit être conservé et multiplié, à travers un partenariat d'ensemble, proposé au ministère de l'Éducation nationale, incluant plusieurs volets.

Ce partenariat pourrait inclure notamment une redéfinition du Parlement des enfants pour en renforcer encore la portée, la mise à l'étude d'un autre concours citoyen complémentaire pour les adolescents (sans doute les classes de 3ème).

Ce partenariat pourrait inclure des déplacements du Président de l'Assemblée nationale dans les établissements scolaires du primaire, du secondaire et du supérieur. En Grande-Bretagne, le *Speaker* de la Chambre des communes se déplace régulièrement dans les écoles et les universités, tel un « ambassadeur » de l'institution. La fonction du Président garantirait la neutralité de son intervention, en dehors de toute démarche politique. Cette intervention viserait à expliquer le travail de l'Assemblée nationale et répondre aux questions des élèves et étudiants, et partant, à incarner l'institution. Au regard de l'impossibilité de se déplacer dans l'intégralité des établissements scolaires français, plusieurs options utilisant le numérique sont envisageables : questions-réponses via un Facebook Live ou un chat (à l'image de ce que font le premier ministre et de nombreux députés) ; réalisation et diffusion de courtes vidéos tournées à l'Assemblée nationale montrant le travail des députés dans l'hémicycle et en commission, voire dans leur bureau, etc.

En outre, pourrait être envisagée dans ce partenariat la distribution systématique de la Constitution sous format de poche (à l'image de ce que pratique l'Allemagne). Cet envoi servirait de support pédagogique aux professeurs pour informer les élèves (4e pour le collège, 2nde pour le lycée).

Ce partenariat, dont les facettes sont multiples, devra faire l'objet d'une feuille de route ultérieure du groupe de travail, pour une réflexion approfondie en lien avec l'Éducation nationale.

2) Engager un partenariat avec les collectivités locales

L'Assemblée nationale pourrait proposer aux communes des tableaux pédagogiques sur le fonctionnement de l'Assemblée et la fabrication de la loi, à mettre à disposition des communes au vu de tous. Si un kit de huit affiches pédagogiques (visible sur le site internet) peut déjà être utilisé, celui-ci pourrait être revisité par des artistes connus (dessinateurs, peintres, caricaturistes, etc.) pour le rendre encore plus accessible au jeune public. Les enseignants pourraient organiser des sorties de classe dans les mairies, éventuellement avec la présence du ou de la député.e de la circonscription, dans le cadre du programme d'éducation morale et civique. Des événements pourraient être organisés pour les adultes et les jeunes autour de ces tableaux pédagogiques, afin de mieux faire connaître le Parlement.

Par ailleurs, quoique les moyens mis en œuvre ne soient pas comparables, l'Assemblée nationale pourrait s'inspirer de l'exemple britannique. À la Chambre des Communes, le service sur le rayonnement du Parlement (« *Outreach and Engagement Service* »), dont les effectifs ont plus que triplé depuis dix ans (70 personnes aujourd'hui contre 20 en 2008), conduit plusieurs missions pour mieux faire connaître le travail parlementaire à l'extérieur : ateliers de formation sur le Parlement destinés à divers publics et en priorité aux publics les plus éloignés de la politique (jeunes, minorités, seniors, personnes en situation de handicap, personnes défavorisées, etc.) partout en province, avec 8 personnes dédiées ; séminaires, animés par une équipe spécialisée (« *University team* »), avec le monde universitaire, sur la manière de faire valoir ses travaux ; enquêtes permettant aux commissions spécialisées (de contrôle parlementaire essentiellement) de s'adresser à de nouveaux publics, plus larges. Une prochaine feuille de route pourrait porter sur ce type d'action. Un renforcement des moyens du service de la communication de l'Assemblée nationale serait indispensable pour mener des actions de ce type.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif recherché est de rapprocher l'Assemblée nationale de la jeunesse, de l'école maternelle jusqu'à l'université. Une meilleure compréhension de l'utilité de l'Assemblée passe nécessairement par un travail éducatif à destination des citoyens de demain, Ce travail doit revêtir une forme spécifique pour être accessible et attractif pour les jeunes.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Certaines de ces actions pourraient être engagées dès 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût des déplacements dans les établissements scolaires dépendra directement de leur fréquence et du nombre des participants. Un budget de 40 000 euros annuels paraît une base possible, à réexaminer éventuellement en fonction d'une première année d'expérimentation.

Le coût direct de fabrication et diffusion des tableaux pédagogiques, ainsi que la diffusion de la Constitution, devrait être relativement limité s'il est concentré sur une classe d'âge à chaque début de cycle scolaire (4e pour le collège, 2nde pour le lycée). Un budget de 30 000 euros annuels peut-être envisagé pour démarrer la mise en œuvre du programme.

PROPOSITION N° 3

RENFORCER L'OUVERTURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX CITOYENS

DESCRIPTION

1) Renforcer l'information à destination des visiteurs du Palais Bourbon.

À l'heure actuelle, les visites guidées sont organisées, du lundi au samedi, pour des groupes de 10 à 50 personnes maximum, invitées par un député. Si la visite n'est pas guidée (pendant les périodes d'intersession et pour les visiteurs étrangers), des audioguides sont mis à la disposition des visiteurs. Les visites individuelles ont été suspendues en raison des mesures de sécurité liées aux attentats de janvier et novembre 2015.

La visite s'accompagne de plusieurs supports de communication. Un dépliant intitulé « *Bienvenue à l'Assemblée nationale* », disponible en français et en anglais, présente l'Assemblée sous les angles institutionnel et historique et une bande dessinée sur le parcours de la loi est offerte aux plus jeunes. Avant le début de la visite, les visiteurs peuvent visionner un film institutionnel, également disponible sur le site internet de l'Assemblée. Les commentaires de la visite audioguidée peuvent également être téléchargés sur le site et une visite virtuelle y est disponible. 3 401 groupes, soit 107 071 personnes, ont été accueillis en 2016 (dont 50 648 élèves de tous les niveaux du système scolaire). Les contraintes liées à la disposition des lieux, le manque d'un espace d'accueil dédié (voir proposition n° 1), les impératifs de sécurité, ne permettent pas d'envisager à ce stade un accroissement global du nombre de visiteurs. Il apparaît à ce propos nécessaire d'améliorer les locaux d'accueil situés au 33 quai d'Orsay, soit en rénovant l'actuel salon du public, soit en plaçant le salon du public ailleurs.

Il conviendrait de renforcer les instruments d'information et de pédagogie à destination des enfants et des adolescents, en réalisant un film destiné spécifiquement aux enfants et en mettant au point un parcours plus court et plus ludique pour les enfants/élèves, qui sont un public majeur pour les visites de l'Assemblée, ainsi qu'une brochure pour les adolescents. À l'image de ce que pratique la Chambre des Communes, une séquence de participation à un atelier sur un thème particulier et/ou de simulation d'une séance du Parlement pourrait s'ajouter à la visite du bâtiment. Cette séquence permettrait d'incarner l'Assemblée en faisant vivre aux plus jeunes l'expérience du débat démocratique.

Les moyens mis en œuvre ne sont pas comparables à ceux de l'Assemblée, mais une prochaine feuille de route permettrait de réfléchir à des actions de ce type.

Enfin, il conviendra de réfléchir globalement à une amélioration de l'accueil des personnes handicapées, en prenant en compte toutes les formes de handicap.

2) Moderniser les conditions techniques pour le suivi des débats par le public en séance

Actuellement, les personnes désireuses d'assister à la séance publique doivent être invitées par un député. La possibilité d'assister à la séance, ouverte pour les dix premières personnes qui s'y présentent, a été suspendue du fait des contraintes de sécurité. Depuis octobre 2015, l'inscription de leurs invités par les députés s'effectue en ligne sur une application permettant de gérer la répartition des 374 places en galeries et tribunes pour chaque séance.

Afin de rendre plus aisé le suivi des débats, les appareils électroniques étant prohibés, l'Assemblée pourrait équiper quelques tribunes, pour une dizaine de personnes environ, en tablettes

numériques, pour les personnes désireuses de suivre précisément un débat, notamment les ONG, associations ou plateformes citoyennes qui, du fait des contraintes actuelles, suivent les débats par vidéo plus souvent qu'en présence. L'installation de tablettes s'inscrirait dans la démarche de dématérialisation, à visée environnementale, déjà entamée pour les députés.

3) Faciliter l'accès aux débats et aux différents lieux de l'Assemblée pour les « observateurs qualifiés », organisations dont l'objet social est consacré au Parlement mais qui ne sont pas journalistes.

Un badge « observateur qualifié » pourrait être créé pour les plateformes citoyennes, ONG, associations qui souhaitent accéder à l'Assemblée nationale. L'octroi de ce badge nécessiterait une définition très précise des critères requis et serait remis par les services de l'Assemblée sur présentation d'une motivation écrite présentant le demandeur et son activité.

4) Compléter l'accès des citoyens à la séance publique et les visites de groupes de l'Assemblée par des journées « Portes Ouvertes » et/ou la « Semaine de l'Assemblée nationale »

Les journées « Portes Ouvertes » ne se confondraient pas avec les actuelles Journées du Patrimoine : elles ne viseraient pas à faire découvrir l'Histoire et l'architecture du bâtiment, mais à faire connaître et expliquer le fonctionnement de l'institution. Le succès des Journées du Patrimoine montre l'intérêt des Français pour le Parlement : on a compté 14 122 visiteurs pour les Journées des 16 et 17 septembre 2017.

Ces « Portes Ouvertes » pourraient s'inspirer de quelques exemples européens. En Estonie, le Parlement a développé l'usage du « *open house day* ». Le citoyen, outre une visite patrimoniale, peut rencontrer des députés et assister en spectateur à certaines réunions de commission. En Suède, le Parlement dispose d'un mécanisme équivalent de « portes ouvertes » qui permet de rencontrer des députés et des collaborateurs.

Le rythme et le déroulement de ces journées seraient à définir, en fonction notamment des jours de suspension sans séance publique et des contraintes de sécurité. Il faudrait donc prévoir la possibilité pour le public de rencontrer des députés, voire réfléchir aux conditions dans lesquelles il pourrait éventuellement assister à des réunions de commissions.

La « Semaine de l'Assemblée nationale » pourrait s'inspirer de la *Parliament Week* organisée par le Parlement britannique. En 2017, 4 500 organisations diverses (associations, écoles et universités, musées, centres sociaux, collectifs citoyens) ont participé à cette semaine thématique organisée sur tout le territoire autour d'événements, d'ateliers, de conférences, etc. Au-delà des journées « Portes Ouvertes », qui se concentreraient physiquement dans l'Assemblée, donc à Paris, la « Semaine de l'Assemblée » permettrait de décentraliser cette dernière hors de la capitale, et la rendre ainsi accessible à un plus grand nombre.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'objectif est de renforcer la proximité immédiate entre les citoyens et l'Assemblée nationale, de l'incarner en faisant connaître ses travaux sur place. Le succès des journées du patrimoine montre l'intérêt des citoyens pour l'institution.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Une première expérimentation pourrait être lancée dès 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût des Journées du Patrimoine s'étant élevé à 117 000 euros en 2017, on peut estimer que celui des journées « Portes Ouvertes » serait du même ordre.

Le coût de la Semaine du Parlement est plus difficile à évaluer, mais ne serait pas nécessairement très élevé puisque les événements, conférences, ateliers en province seraient organisés dans des lieux « gratuits ».

Par ailleurs le coût du film institutionnel destiné aux enfants et de la brochure destinée aux adolescents sera limité, du fait que la réalisation de ces supports de communication pourra être assurée principalement en interne, par les services de l'Assemblée.

PROPOSITION N° 4

RENDRE PLUS PERFORMANTE L'OUVERTURE DES DONNÉES

DESCRIPTION

L'Assemblée nationale n'a pas attendu l'ère de l'ouverture des données pour fournir sur son site internet un volume significatif d'informations sur l'activité parlementaire, faisant de ce site l'un des meilleurs de l'information publique, comme l'a estimé un spécialiste lors de son audition.

Toutefois, l'ouverture des données publiques – ou *open data* – est devenu un des outils essentiels de la transparence. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a mis en ligne en juin 2015 une plateforme *open data* qui offre en formats réutilisables sous licence libre l'intégralité des documents parlementaires ; seul le contenu des rapports n'est pas disponible en format ouvert.

Pour autant, les auditions ont montré qu'il convient de rendre l'ouverture des données plus performante, afin de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des réutilisateurs de données de l'Assemblée. Cet effort peut emprunter trois directions.

1) Utiliser davantage les formats les plus appréciés

Les données sont ouvertes en trois formats (ils sont plus nombreux sur le site), qui sont au demeurant des formats standards très connus : XML, JSON et CSV. Il a été demandé au cours des auditions de recourir davantage au format CSV, dans lequel les données sont aptes au traitement par tableur.

2) Actualiser les jeux de données au fil de l'eau

Au cours de certaines auditions – celle de la presse en particulier – ont été exprimées des critiques assez vives, à côté de satisfecit d'ensemble. Il est apparu qu'elles étaient dues à l'attente déçue de mises à jour des données en continu.

Actuellement, en dehors du jeu des questions au Gouvernement, mis à jour deux fois par semaine compte tenu de leur calendrier, les autres jeux de données font généralement l'objet d'une mise à jour quotidienne. À l'origine, le choix fait par l'Assemblée était que le site internet ne soit pas dépassé en actualité par le portail des données ouvertes.

Il paraît désormais souhaitable de « rafraîchir » les données à mesure de leur changement, et non plus de façon périodique. Le service des systèmes d'information procède actuellement à une rénovation de l'architecture du site et de l'*open data* pour être en mesure de procéder aux mises à jour au fil de l'eau. Cet objectif pourrait être atteint courant 2018, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire raisonnable.

Les auditions n'ont guère mis en avant la demande d'une présentation des rapports en format structuré et ouvert. Du point de vue de la diffusion des travaux parlementaires, le bénéfice serait important. Mais ce projet de grande ampleur suppose un effort considérable de développement logiciel, d'équipement et de conduite du changement dans les secrétariats de commission. Il relève donc d'un horizon de moyen ou long terme.

3) Mettre le portail de l'*open data* plus en évidence sur le site de l'Assemblée : il semble en effet actuellement difficile à trouver.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

– Le format XML, particulièrement adapté pour des pages de texte, répond bien aux exigences du référentiel législatif. Mais le recours accru au format CSV permettrait de présenter les données sous forme de tableaux croisés dynamiques, et de les soumettre ainsi à des traitements puissants, ce que ne permet pas le format XML qui oblige à un retraitement. Il conviendrait donc de procéder à des ajustements des formats des données, ce qui induirait une démarche pro-active.

– Le deuxième objectif est de fournir des données actualisées au fil de l'eau, ce qui permettra de répondre à une attente forte des réutilisateurs de données.

– En troisième lieu, la conception du portail destiné à un public de députés et d'experts devra assurer une visibilité satisfaisante du portail relatif à l'*open data*.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Ces modifications pourraient intervenir en 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Cette proposition demandera un investissement en temps passé des services concernés. Sous réserve d'un examen plus approfondi, elle n'implique pas de recourir à des prestataires extérieurs.

PROPOSITION N° 5

AMÉLIORER LA TRANSPARENCE

Il s'agit de traiter spécifiquement de la question de la mise à disposition du public généraliste et spécialisé d'un plus grand nombre de données et sous un format ouvert (*open data*).

Actuellement, de nombreuses données sont déjà ouvertes et accessibles par le site de l'Assemblée, comme celles relatives aux députés (noms, prénoms, dates et lieux de naissance, professions) ainsi que les numéros de téléphone, lorsqu'ils figurent sur la fiche du député, adresses postales et électroniques ; les organes parlementaires dont ils sont membres, leur rattachement à un parti politique, ainsi que les nominations à des assemblées parlementaires internationales et à des organismes extraparlementaires où l'Assemblée nationale est représentée. Eu égard à l'activité parlementaire, sont ouvertes les données relatives aux débats, les comptes rendus, les amendements, les votes par scrutin public et motion de procédure, les questions. Pour chaque rapport, sont en *open data* sa date, son titre, l'organe de l'Assemblée le publiant et son ou ses auteurs.

Pour certains documents, la mise en *open data* demandée n'aurait aucune utilité particulière. À titre d'exemple, les études d'impact portant sur un projet de loi déterminé – qui figurent sur le site – sont issues du seul Gouvernement et ne sont pas modifiées par l'Assemblée : leur ouverture n'apporterait aucune information supplémentaire. Il serait souhaitable que le Gouvernement publie lui-même ces données en *open data*.

Toutefois, de nouvelles ouvertures sont encore nécessaires.

DESCRIPTION

1) Éviter les conflits d'intérêts et assurer la transparence du lobbyisme

Assurer la transparence du lobbyisme contribue à restaurer la confiance envers les parlementaires. L'existence et l'activité au Parlement de représentants d'intérêts sont un élément normal de la démocratie, à condition que cette activité soit régulée.

L'Assemblée nationale avait instauré en 2014 son propre registre des représentants d'intérêts. La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a confié à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) la création d'un répertoire numérique national des représentants d'intérêts. Le registre de l'Assemblée a donc disparu au profit de ce répertoire. L'inscription des représentants d'intérêts auprès de la Haute Autorité est ouverte depuis le 3 juillet 2017.

Un lien entre la liste des représentants d'intérêt figurant sur la dernière page des rapports mis en ligne sur le site et le registre de la HATVP pourrait être mis en place, comme cela a été proposé au cours des auditions. Cette dernière page pourrait être mise en *open data* avec le lien vers la HATVP.

La liste des personnes auditionnées pour un rapport est publique. Depuis 2013, les rapports, avis et autres documents déposés sur le Bureau de l'Assemblée par une commission, une délégation, un office ou une autre instance de l'Assemblée doivent contenir, en annexe, la mention de l'ensemble des auditions menées par le rapporteur dans le cadre de son travail parlementaire. Si aucune audition n'a été menée, le rapport doit en faire la mention explicite. L'annexe doit opérer une distinction entre les auditions menées auprès de représentants d'intérêts inscrits sur le registre et les autres auditions. La liste des personnes auditionnées est déjà une donnée ouverte pour les

auditions devant les commissions. Ce n'est pas le cas pour les auditions organisées par le seul rapporteur ; toutefois, la liste de ses auditions figure à la fin de son rapport. Il convient que cette liste soit également en *open data*. Ultérieurement, il pourrait être étudié la possibilité de mettre un lien vers le registre de la HATVP.

La mise en *open data* des entrées des lobbyistes dans les locaux de l'Assemblée pourrait être également réalisée sans difficulté technique, grâce au code-barres du badge dont ils disposent à titre permanent. Les intéressés devraient être prévenus et la collecte de ces données devrait respecter les règles de la loi Informatique et libertés. Quant aux autres personnes auditionnées dans le cadre des activités parlementaires, qui sont dotées d'un simple badge « visiteur » sans code-barres, l'application générant ces badges pourrait établir une liste de leurs entrées également en *open data*. Les entrées des visiteurs reçus à titre personnel (famille, etc.) par les députés ne seraient pas concernées par cette publication.

Par ailleurs, à l'appui des auditions, certaines personnes entendues font parvenir au rapporteur des notes écrites précisant ou complétant les points qui ont été abordés de vive voix. Ces notes pourraient être publiées sur le site internet de l'Assemblée, à condition que les personnes concernées en aient été averties au préalable.

2) Publier les agendas parlementaires des députés qui le souhaitent

La publication des agendas est une demande des plateformes de citoyens ; plus généralement, le souhait des citoyens de mieux connaître l'activité de leurs député.e.s se traduit entre autres par la publication des agendas.

Les changements fréquents qui affectent les agendas parlementaires ne s'opposent pas à leur publication. Mais il faut qu'ils soient gérés selon une règle unique applicable à chaque député. La publication de l'agenda permettrait de faire connaître la richesse et la variété du travail du député, en dehors de la séance publique et des réunions de commissions. En aucun cas il ne sera exigé de l'ensemble des députés, chacun étant à même de mieux apprécier les modalités de sa communication. Cette publication des agendas nécessitera une évolution technique complexe, car il faudra décentraliser l'outil.

3) Ouvrir les données permettant de faciliter la prise de contact avec le député

Il a été proposé au groupe de travail que le numéro de téléphone fixe du député figure systématiquement sur sa fiche individuelle sur le site, beaucoup de personnes demandant aux plateformes citoyennes en particulier comment interpeller les élus. Actuellement, il est possible de contacter chaque député via son adresse mail à l'Assemblée, comme cela est le cas sur le site de nombreux parlements.

Quant au numéro de téléphone, il est rarement indiqué sur la fiche individuelle du député, alors que plusieurs autres parlements le mentionnent : les parlements islandais, finlandais, suédois pour le seul téléphone fixe, alors que sur le site du parlement danois figurent le numéro de téléphone du bureau et le numéro de téléphone portable. Il conviendrait donc d'encourager les députés qui le souhaitent à rendre public leur numéro de téléphone fixe sur leur fiche individuelle ; les numéros mentionnés sur la fiche individuelle sont d'ores et déjà mis en *open data*.

La liste des collaborateurs apparaît sur la fiche individuelle du député. Il est recommandé de préciser s'ils travaillent à Paris ou en circonscription et de mettre en *open data* ces données.

4) Accroître la transparence des travaux des différents organes de l'Assemblée

Le groupe de travail souhaite accroître la transparence relative aux travaux du Bureau, de la Conférence des présidents, des réunions de questure et des CMP – jouant un rôle majeur dans la fabrication de la loi – par l'ouverture des données relatives aux présences à chaque réunion et la publication de comptes rendus plus détaillés sur le site. Il est également suggéré que l'Assemblée ou LCP réalise un documentaire sur une réunion de ces organes, après accord de leurs membres, afin de mieux faire connaître leur rôle central et pourtant méconnu du public.

En outre, la Rapporteure propose que les réunions des CMP soient diffusées, comme le sont celles des autres commissions. La diffusion vidéo des réunions de CMP répond à une exigence de transparence sur ces moments charnières où aboutit la navette entre les deux chambres. Dans la

mesure où les débats en commission et en hémicycle sont déjà retransmis, il n'y a pas de raison de principe s'opposant à ce que les débats en CMP soient également publics.

5) Publier le règlement budgétaire et financier de l'Assemblée en *open data*

6) Ouvrir les informations liées à l'activité internationale de l'Assemblée nationale (missions et réceptions)

Leur ouverture en *open data* permettrait au citoyen de mieux appréhender le travail parlementaire dans son ensemble, qui ne se limite pas au travail législatif dans l'hémicycle et en commission. Les agendas européen et international de l'Assemblée figurent déjà sur le site internet, mais ne sont pas actuellement en *open data*.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les différentes propositions poursuivent le même objectif : accroître la transparence sur les travaux de l'Assemblée afin de répondre à la défiance largement ressentie par l'opinion publique vis-à-vis du Parlement.

La transparence est souhaitable sur les activités du député au sein de l'Assemblée nationale, mais elle peut être plus large encore. En effet, les nombreuses activités du député en dehors de celle-ci pourraient être valorisées en communiquant sur les « coulisses », très méconnues, de ce travail parlementaire complexe (activité en circonscription, participation à des groupes de travail informel, représentation de la France à l'étranger, etc.).

L'ouverture des données sur les interventions de lobbyistes contribuerait à dissiper la méfiance.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Ces ouvertures de données pourraient être réalisées à partir de l'année 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Comme la proposition précédente, les mesures figurant ici font appel directement au travail des services concernés et, sous réserve d'un examen plus approfondi, n'impliquent pas le recours à des prestataires extérieurs.

PROPOSITION N° 6

CONSULTATIONS EN VUE DE LA REFONTE DU SITE INTERNET : VERS UN SITE POUR TOUS

DESCRIPTION

1) Lancer un appel à contribution pour la refonte du site internet

Tout en conservant une maîtrise d'ouvrage et un pilotage politiques du projet, l'Assemblée pourrait profiter de talents extérieurs en lançant un appel à contribution auprès des jeunes en écoles d'art, de design ou de journalisme, sans condition de titres ou de diplômes pour la refonte de son site. D'autres institutions ou autorités ont procédé de la sorte (exemple : La Poste pour le dessin d'un nouveau timbre). Il pourrait s'agir éventuellement d'un concours, assorti d'un cahier des charges minimal.

Cet appel à idées devra s'adresser également à des jeunes qui s'intéressent non pas spécialement à la loi, mais aux supports technologiques, par l'intermédiaire d'écoles d'ingénieurs : plusieurs d'entre elles ont suivi ainsi en direct l'élaboration du projet de loi pour une République numérique.

Une telle démarche consistant à impliquer les jeunes dans l'élaboration du site pourrait être fructueuse en les amenant à s'intéresser à l'Assemblée nationale, à prendre conscience de son rôle, et à la leur faire voir pour ce qu'elle est : une institution indispensable à la République. La refonte de l'habillage et de l'architecture du site, telle que conçue par des jeunes, permettrait de s'assurer que sa nouvelle version est accessible, compréhensible et attractive pour les jeunes citoyens et l'ensemble du public non spécialisé.

Une variante possible serait de ne pas se limiter aux écoles spécialisées, mais de faire appel à toutes les universités, lycées et collèges, afin de réaliser une communication d'ampleur. Cette initiative parlerait aux jeunes, qui apprécient de participer à des initiatives collaboratives.

2) Prévoir un groupe test avec des citoyens

La consultation du site internet actuel est ardue pour des non spécialistes. Le texte est omniprésent, avec très peu de supports graphiques, un vocabulaire spécialisé et donc peu accessible, faisant appel à des notions qui peuvent paraître abstraites. Par exemple, la distinction entre les différentes commissions, *a fortiori* entre les différentes instances de l'Assemblée, n'est pas limpide pour les non spécialistes.

Il serait donc souhaitable, avant de rénover le site actuel, de constituer un groupe test avec des citoyens qui pourraient se prononcer sur la pertinence de la présentation et des contenus actuels du site ainsi que sur des options d'évolution. Il s'agit d'une démarche partant de l'univers des citoyens et utlisateurs (« *user-centric* ») afin de répondre à leurs besoins et à leurs attentes.

Ces deux premières propositions, indispensables au regard de l'enjeu de communication que représente le site, auront pour contrepartie d'allonger quelque peu les délais de rénovation du site.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Le site internet de l'Assemblée nationale, consulté en moyenne par quelque 900 000 internautes par mois, riche de 800 000 fichiers et de 25 millions de pages de texte, fournit de très nombreuses informations sur l'Assemblée et les députés. C'est un des meilleurs sites traditionnels, mais il faut continuer de le faire évoluer (plusieurs adaptations ont déjà été entreprises au cours des dernières années).

En effet, comme l'ont souligné plusieurs de nos interlocuteurs, ce site, conçu d'abord pour les députés et ceux qui les assistent, est d'un abord difficile pour le citoyen faute d'être centré sur ses besoins, d'autant que le vocabulaire utilisé, parfois très technique, n'est pas aisé à comprendre pour les non-spécialistes.

À part le portail consacré au Parlement des enfants, le site semble « *fait par des adultes initiés pour des adultes intéressés* » et contribue à renforcer le sentiment que les députés évoluent dans un entre-soi.

Alors que la notion de plateforme prime désormais, il faut opérer un renversement d'optique. Il conviendra toutefois au préalable de dresser l'inventaire de l'existant avant de l'enrichir.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Cette étape préliminaire à la refonte du site pourrait être réalisée en 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

La question du coût de cette proposition ne peut être détachée de celle des propositions 7 et 8, avec lesquelles elles forme un tout. Outre l'investissement directement lié au travail des services concernés, les mesures proposées impliquent le recours à des prestataires extérieurs (agence spécialisée dans la communication digitale et prestataire d'assistance technique). Sous réserve d'une expertise plus approfondie, le recours à des prestataires extérieurs peut, pour les propositions 6, 7 et 8, être de l'ordre de 200 000 euros.

NB : En outre, le coût de l'application envisagée à la proposition 7, sous réserve d'un examen plus approfondi, serait de l'ordre de 100 000 euros.

PROPOSITION N° 7

AMÉLIORER LA NAVIGABILITÉ DU SITE INTERNET

DESCRIPTION

1) Proposer deux portails sur la page d'accueil du nouveau site

Afin de le rendre plus accessible aux citoyens, tout en gardant la richesse d'informations nécessaires aux spécialistes, pourraient être proposés dès la page d'accueil deux portails : « *Êtes-vous un citoyen ?* » et « *Êtes-vous une organisation ?* ». Ces deux portails présenteraient différemment les informations relatives à l'Assemblée. Le premier, destiné à l'ensemble des citoyens, serait conçu selon une présentation plus attractive et pédagogique. Son organisation devrait permettre de naviguer sur le site sans connaissance particulière de la procédure parlementaire. En outre, il comporterait par exemple des fiches plus simples, plus accessibles, avec si nécessaire des glossaires, et plus d'infographies. Ce premier portail pourrait éventuellement se subdiviser pour répondre à différents types de publics, dont par exemple les jeunes. Le second aurait vocation à présenter des informations de travail complètes à un public de connaisseurs : il bénéficierait de la rénovation du site actuel, tout en restant tourné vers ce public.

Certains parlements ont déjà adopté une démarche semblable. En Autriche, le Parlement dispose de plusieurs sites : outre le site officiel et celui du « Parlement des enfants », il en existe un autre nommé « *atelier démocratique* » destiné aux jeunes de 8 à 14 ans. Ces derniers ont accès à une version simplifiée du précédent site ainsi qu'à une série d'outils (quizz, chat). En Estonie, le Parlement a rendu son site plus accessible au grand public en veillant au vocabulaire employé et en mettant en ligne images et vidéos. En Norvège, le Parlement cible principalement trois catégories de publics : les adultes peu impliqués dans la vie publique (dont les étrangers), les « primo-votants » et les agents publics qui doivent, pour exercer leurs fonctions, bien maîtriser le travail législatif. En Allemagne et au Royaume Uni, l'effort est plutôt réalisé en direction des enfants. Au Bundestag, il existe une version en « langue simplifiée » du site, destinée aux enfants, comprenant des images de type bande dessinée assorties de courtes légendes relatives à, par exemple, la composition du Bundestag et le mécanisme de vote. De même, sur le site de la Chambre des Communes britannique, on trouve des « *learning programs* » qui permettent aux citoyens, dès l'enfance, de s'informer sur le fonctionnement du Parlement.

2) Recourir à un moteur de recherche plus sophistiqué

Un moteur de recherche performant est la première condition d'une navigabilité plus aisée. Il a été souligné au cours des auditions que le moteur de recherche ne donnait pas toujours satisfaction aux utilisateurs non aguerris. On trouve parfois un très grand nombre de réponses, qui noient le consultant peu averti, ou au contraire, la recherche n'est pas assez fine pour trouver certains documents. Il n'est pas possible d'obtenir un document en entrant le nom du député qui en est signataire. Le moteur de recherche ne renvoie pas aux différents organes de l'Assemblée. Il conviendrait donc de le remplacer par un moteur de recherche plus sophistiqué et plus puissant.

Ce remplacement aurait un coût. Si celui-ci était jugé trop élevé, le moteur actuel pourrait être amélioré, afin de permettre des recherches plus fines, ainsi que l'utilisation de nouvelles catégories de mots clés.

3) Compléter la carte des circonscriptions par l'indication du code postal

Cette proposition vise à ce que les citoyens puissent retrouver rapidement le nom de leur député. Il s'avère que de nombreux concitoyens ne connaissent pas le nom de leur député et ont du mal à

identifier leur circonscription. Afin de commencer à établir une proximité, il conviendrait que, grâce au site de l'Assemblée, ils puissent le retrouver plus aisément. Il conviendrait d'étudier les modifications qui pourraient être apportées au site, en complémentarité des possibilités actuelles de recherche par commune.

Chercher son député en entrant le nom de son département permet d'obtenir la carte de celui-ci avec la limite de chaque circonscription. Pour plus de précision, il serait concevable d'inscrire pour chacune d'entre elles les codes postaux correspondants. En revanche, sur la page personnelle du député figure une carte de France avec la délimitation en rouge de son département, mais il n'est pas possible d'y voir sa circonscription. Il est donc proposé de pouvoir la visualiser comme précédemment à l'intérieur du département et d'y indiquer les codes postaux concernés. Pour plus de facilité encore, il conviendrait de permettre en outre au citoyen, sur indication de son code postal, d'obtenir le nom et la circonscription de son député.

4) Sous réserve d'une étude précise du coût et des délais de réalisation – et dans une logique de complémentarité avec les actions engagées pour l'adaptation du site en fonction de l'appareil utilisé par l'internaute (smartphone, tablette…) –, envisager une application permettant d'accéder plus aisément au site internet de l'Assemblée avec un smartphone.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'amélioration de la navigabilité du site internet est impérative pour que le citoyen puisse s'en emparer et percevoir plus aisément l'activité du député et de l'Assemblée nationale.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La refonte du site internet pourra s'amorcer dès 2018, mais les travaux de préparation – appel à idées des étudiants et constitution d'une consultation de citoyens – rallongeront les délais de réforme du site proprement dite. L'affichage du code postal sur les circonscriptions pourrait être réalisé dans un délai bref.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Voir proposition 6.

PROPOSITION N° 8

MODERNISER LE SITE INTERNET, POUR UNE PLUS GRANDE ATTRACTIVITÉ

DESCRIPTION

1) Recourir le plus souvent possible à des infographies animées, des graphiques, des illustrations et des vidéos

Actuellement, on ne trouve pas suffisamment d'infographies sur le site internet de l'Assemblée. Certes, la rubrique dédiée au Parlement des enfants comporte de nombreux documents illustrés (par exemple, le schéma sur le parcours de la loi, la bande dessinée « *A la découverte de l'Assemblée nationale* », des quizz, des jeux, un kit pédagogique très complet composé de 8 affiches…). On trouve également sur le site une rubrique « *Entrez à l'Assemblée* » qui propose des photos et vidéos permettant de la connaître d'un point de vue et institutionnel et patrimonial. Mais les illustrations concernent toutefois un nombre de documents encore limité.

Pour aller à la rencontre d'un maximum de nos concitoyens, il convient de développer des infographies animées et des vidéos, introduisant en une ou deux minutes les différents aspects du travail parlementaire, comme « *Qu'est-ce qu'une commission* ? » (sur la base par exemple des fiches de synthèse disponibles sur le site). Leur usage serait multiple car elles pourraient à la fois figurer sur le site, être utilisées dans les écoles, remplacer la visite de l'Assemblée, ou la compléter. Chaque semaine, une courte vidéo pourrait retracer l'actualité de l'Assemblée.

Le Parlement britannique a réalisé une série de minifilms intitulés « *Your story, our history* ». Il s'agit d'interviews de citoyens qui expliquent comment une loi (notamment dans le domaine sociétal) a profondément impacté et changé leur vie. Ces vidéos ont rencontré un grand succès en ligne et ont été largement diffusées sur les réseaux sociaux. L'Assemblée pourrait s'en inspirer à l'appui de lois emblématiques qui ont marqué l'Histoire de l'Assemblée (loi sur l'avortement, etc.).

Le Parlement européen recommande trois bonnes pratiques pour l'utilisation des réseaux sociaux, qui pourraient également être adoptées pour le portail internet destiné à l'ensemble des citoyens. Le niveau de langage doit être aisé à comprendre ; l'usage de l'image doit primer sur le mot (la vidéo devrait représenter d'ici à 2020 environ 80 % des consultations internet) ; et l'interactivité est recommandée.

Un travail d'enrichissement serait donc à mener en ce sens, ce qui nécessiterait l'intervention de professionnels de l'infographie, mais également de personnes disposant d'une véritable compétence sur le travail parlementaire. Il faudrait prévoir après la rénovation du site des moyens humains supplémentaires, avec le recrutement d'un infographiste à titre permanent, pour assurer l'évolution de ces présentations en fonction de l'actualité.

2) Mettre au goût du jour l'habillage du portail vidéo et faciliter l'accès aux vidéos

L'Assemblée diffuse en direct la séance publique et les réunions des commissions et des « autres instances » (dont les groupes de travail sur les réformes de l'Assemblée), ainsi que des vidéos à la demande : il s'agit de la séance publique et des réunions de commissions depuis 2007, des interventions du Président de l'Assemblée depuis 2012 et d'événements divers depuis 1993. Quelque 1,3 million de vidéos ont été consultées en 2016. Il est à noter que toutes les vidéos sans exception comportent une indexation, permettant de visionner instantanément l'orateur, l'article

ou l'amendement que l'on souhaite, ce qui est loin d'être la règle pour les autres parlements. Les auditions confirment qu'il faudrait renouveler l'habillage du portail vidéo qui apparaît daté.

Par ailleurs, tendre vers la diffusion de toutes les vidéos sur la TNT serait souhaitable, mais demeure très coûteux à ce stade. Les diffusions y gagneraient en qualité car il existe un décalage entre le réel et la diffusion vidéo qui peut être de quelques secondes, voire parfois de plusieurs minutes. De surcroît, cela permettrait aux personnes ne disposant pas d'un ordinateur et n'ayant pas accès à l'informatique de pouvoir regarder les réunions de commissions. Pour consulter les vidéos de l'Assemblée nationale, il est aujourd'hui nécessaire d'installer Flash Player, logiciel que la plupart des navigateurs abandonnent actuellement. S'il n'était pas possible, en raison du coût, de diffuser sur la TNT, il conviendrait de passer par le logiciel HTML5, en cours d'étude.

3) Créer une chaîne YouTube de l'Assemblée nationale

De courtes vidéos et infographies explicatives seraient disponibles en priorité sur cette chaîne afin de toucher un public plus large et plus jeune.

4) Renforcer les outils permettant un suivi plus poussé de l'élaboration de la loi étape par étape avec, notamment, un suivi sur une frise chronologique

Nombre de nos interlocuteurs ont souligné l'intérêt pour les citoyens de pouvoir mieux connaître et suivre le processus de fabrication de la loi et ses différentes étapes.

Le site de l'Assemblée propose une rubrique intitulée « documents parlementaires » qui contient en particulier les « dossiers législatifs » d'une grande richesse puisqu'y figurent le projet de loi ou la proposition de loi, puis, pour chaque lecture, les travaux des commissions, de la séance publique avec compte rendu et discussion des amendements à chaque étape. Mais la consultation en est aride pour les non-initiés et en particulier pour les textes longs et faisant l'objet d'un très grand nombre d'amendements. Elle ne peut se faire en temps réel. Le suivi d'une disposition législative au fil des étapes de l'examen d'un texte nécessite un travail ardu.

Il conviendrait donc de créer, pour chaque loi, une frise chronologique qui présenterait chaque étape de son examen (dépôt au bureau, passage en commission, examen des amendements, 1re lecture en plénière, navette, 2de lecture, CMP, etc.) et en permettrait le suivi en temps réel.

Il faudrait en outre, associer aux articles du projet de loi, à chaque étape, les amendements adoptés et les avis exprimés par le Gouvernement et le rapporteur lors de leur discussion tant en commission qu'en séance publique. Actuellement, il est possible de prendre connaissance en temps réel des amendements en discussion en séance publique grâce au dérouleur de la séance en direct. Mais il reste difficile de disposer des avis exprimés au moment de la discussion des amendements : on peut le faire soit en regardant la vidéo, soit en se reportant ensuite aux comptes rendus écrits, ce qui est long et malaisé. Des travaux sont en cours pour étudier ce suivi détaillé.

Ces informations pourraient, pour plus d'efficacité, figurer dans les données ouvertes, notamment pour suivre l'historique d'une disposition. Depuis le 27 novembre dernier, un lien a été établi entre, d'une part, les dispositions nouvelles figurant sur le texte provisoire d'une loi ou la « petite loi », et, d'autre part, l'amendement ayant introduit ces dispositions.

Enfin, pour rendre le dossier législatif plus accessible, il faudrait le compléter par une analyse approfondie – avec un résumé comme on peut en trouver sur la 4e de couverture des rapports d'information – un article éditorial, une infographie. Cela nécessitera des moyens humains. Cette éditorialisation des travaux des commissions peut être prise en charge par celles-ci, ainsi que le font déjà l'OPECST, la commission des affaires européennes et la délégation au droit des femmes. Si le travail pédagogique devait aussi porter sur le suivi des travaux parlementaires, il faudrait prévoir des moyens humains supplémentaires, car le contenu sera appelé à varier souvent.

Quant à la présentation des comptes rendus de commission et de la séance par thème et non seulement par jour, qui a été demandée par plusieurs de nos interlocuteurs, l'indexation peut être étudiée pour ceux des commissions, mais elle paraît beaucoup moins pertinente pour ceux de la séance, eu égard à la multiplicité des comptes rendus pour un thème donné. Il faut noter qu'à la Chambre des députés italienne, une application particulière permet d'effectuer des recherches ponctuelles dans les comptes rendus.

5) Proposer une version abrégée de certains textes présentés sur le site :

Par exemple, les fiches de synthèse sur le fonctionnement de l'institution, précises et complètes sont très longues, et ne sont donc pas accessibles à tout public. Elles devraient être résumées, dans leur version présentée sur le portail destiné au grand public.

6) Parallèlement à la modernisation du site internet de l'Assemblée, instituer un compte Twitter pour chaque commission, ce qui est d'ailleurs déjà une demande des intéressées, afin de mieux faire connaître leur activité.

OBJECTIF RECHERCHÉ

Ces propositions visent à rendre le site plus proche des citoyens en expliquant davantage les informations actuellement délivrées sous une forme austère par des textes longs. L'enrichissement du site passe par un recours accru à l'infographie et aux images, car l'inventaire de l'existant montre que le texte prend une place proportionnellement très grande, ce qui ne correspond plus à l'attente des citoyens. De même, le vocabulaire employé, limpide pour les députés et les personnes familières du travail du Parlement, ne l'est pas pour tous les publics. À l'appui de ce travail de pédagogie, des illustrations et des animations en plus grand nombre seraient les bienvenues. De même, un nouvel habillage du portail vidéo rendra celles-ci plus attractives. Enfin la frise chronologique rendra la procédure parlementaire et la vie d'un texte, constituées de nombreuses étapes, plus compréhensibles.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La réalisation de la nouvelle présentation du site – compte tenu de la phase préparatoire et de la passation du marché public pour l'agence – aurait lieu à partir de 2018. Des moyens humains seraient nécessaires pour le faire vivre ensuite (pour la mise à jour des éditoriaux des différentes commissions et organes, pour renouveler les infographies…).

Le projet HTML5 est en cours d'étude.

La frise chronologique pourrait être réalisée progressivement à partir de 2018.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Voir proposition 6.

PROPOSITION N° 9

DÉVELOPPER LES OUTILS NÉCESSAIRES À UNE MEILLEURE COMMUNICATION

DESCRIPTION

1) Mettre à la disposition des députés des moyens supplémentaires pour leurs enregistrements vidéos

Cette décision est d'autant plus indispensable que l'information sur le site internet aussi bien que sur les réseaux sociaux transite de plus en plus sous forme d'images et de vidéos.

D'ores et déjà, le portail vidéo met gratuitement à la disposition des députés (et du grand public) un outil de découpage des vidéos de la séance publique et des commissions. En outre, l'Assemblée réalise une découpe de chaque orateur ce qui permet de récupérer très facilement une intervention donnée.

De plus, le service de la communication réalise actuellement de courtes vidéos grâce aux trois vidéastes de l'Assemblée (en différents formats pour être diffusées facilement) avec et pour le Président de l'Assemblée. Cette action qui commence à se développer a encore une dimension artisanale.

La qualité en est bonne, puisque l'Assemblée dispose des moyens techniques appropriés – table de montage, outils pour réaliser si besoin est des incrustations (ce qui est coûteux) et des sous-titres. Il serait souhaitable de prévoir la possibilité d'enregistrements à une plus grande échelle, afin de permettre aux députés qui le souhaitent de s'exprimer en fonction des sujets d'actualité, ou de leurs travaux : par exemple les rapporteurs sur un rapport d'information ou sur un projet de loi ou des présidents de groupe. Les moyens existants devraient être nécessairement renforcés par le recrutement de vidéastes qui, comme cela commence à être le cas, réaliseraient des vidéos sur rendez-vous pour les députés.

Dans cette perspective, plusieurs modalités devront être précisées : quels seront les droits de tirage des députés ? À quelle occasion faut-il réaliser une vidéo – par exemple, pour les auteurs d'un rapport d'information, d'un rapport législatif important ? À chaque étape d'un rapport législatif ? La vidéo d'un rapporteur présentant son travail aurait vocation à être sur le site de l'Assemblée.

Le Parlement européen, afin de faciliter l'accès des députés à l'utilisation du multimédia, met à leur disposition un studio multimédia, la « Voxbox », située dans la partie la plus fréquentée du bâtiment, près de l'hémicycle, ce qui permet à chaque député d'enregistrer des vidéos, des interviews ou des discours avec téléprompteurs. Il s'agit d'un studio professionnel, avec du personnel qualifié, donc d'un équipement coûteux.

Parallèlement, on pourrait développer des studios d'enregistrement « légers » : il en existe un depuis peu au sein du groupe La République en marche, dans un bureau de l'Assemblée, avec un trépied et un appareil photo prenant également des vidéos, avec un décor minimal (un fauteuil, une table, une Marianne et une plante verte) et plusieurs fonds différents. Un seul opérateur est mobilisé et les images sont de qualité suffisante pour une diffusion sur les réseaux sociaux.

Il convient d'étudier si chaque groupe doit être doté d'un équipement semblable ou si une mutualisation plus importante est nécessaire.

Les deux modalités – tournage par le service de la communication et studios très légers – pourraient éventuellement coexister, selon les besoins.

2) Former les députés qui le souhaitent et leurs collaborateurs aux techniques numériques et les aider à se mettre à jour

Certains députés ne sont pas encore très familiers des outils numériques, qui évoluent très vite et nécessitent des mises à jour régulières des compétences. Les plateformes citoyennes ont d'ailleurs indiqué lors de leur audition qu'elles étaient de plus en plus contactées par des députés qui demandaient des conseils pour créer leur propre *live* Facebook ou une permanence parlementaire virtuelle ainsi que pour recevoir des conseils sur les modalités possibles pour s'adresser aux citoyens.

Le service de la communication du Parlement européen assure des formations pour que les différents outils soient bien utilisés, à destination des députés et de leurs assistants qui le souhaitent, ainsi que des fonctionnaires. En outre, pour aider le député à être à jour dans sa manière d'utiliser ces technologies, il lui fournit des documents et analyse aussi ses pratiques ou celles de ses assistants afin d'identifier les points qu'ils pourraient encore améliorer ou modifier. Une analyse complète et systématique des réseaux sociaux des Vice-Présidents est effectuée en début de mandat.

L'Assemblée nationale propose déjà aux députés des programmes de formation dans de nombreux autres domaines. Ils pourraient inclure des formations sur les outils numériques, y compris pour une mise à jour. À noter que l'Assemblée, pour des raisons de neutralité évidentes, a refusé que des formations soient dispensées par Twitter ou Facebook.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

L'utilisation optimale des outils numériques est un facteur de rapprochement entre les députés et les citoyens, notamment les jeunes.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de ces propositions pourrait avoir lieu à partir de 2018, sauf s'il était décidé de créer un studio professionnel.

PROPOSITION N° 10

FACILITER LES RELATIONS DE L'ASSEMBLÉE AVEC LA PRESSE

DESCRIPTION

1) Contribuer à la formation des journalistes qui le souhaitent et sensibiliser les médias aux différentes facettes du travail parlementaire.

L'audition consacrée à des représentants de divers médias a révélé que de nombreux journalistes non spécialisés sur le Parlement pourraient bénéficier de formations sur la procédure parlementaire. Ainsi, la Cour de Justice de l'Union européenne a mis en place des journées de formation pour les journalistes et l'Association des journalistes de l'information sociale organise régulièrement des formations autour du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

D'ores et déjà, France Télévision demande à l'Assemblée une formation pour les journalistes de France 3 qui se déplacent deux fois par an à Paris pour une semaine de stage, au cours duquel ils rencontrent des professeurs de droit, des chercheurs, etc. Ils sont accueillis le mercredi à l'Assemblée par la division de la presse, visitent les locaux, participent à une réunion de l'Association des journalistes parlementaires, rencontrent des députés sur rendez-vous et reçoivent une formation leur expliquant comment venir à l'Assemblée, comment exploiter les informations qu'ils retirent de leur déplacement, et permettant une mise à niveau sur la procédure parlementaire. En outre, la division de la presse renseigne au quotidien les journalistes par mail, par téléphone ou sur place sur les accréditations, l'agenda et la procédure parlementaire, mais aussi sur le fond des textes (la portée d'un amendement, etc.). Elle accrédite également des journalistes stagiaires ou en apprentissage.

La mise en œuvre d'une offre de formation plus systématique permettrait de renforcer la qualité de l'information sur l'Assemblée et la valorisation du travail parlementaire.

L'offre de formation à l'Assemblée à destination des journalistes pourrait être développée selon 2 axes.

Dans le cadre de la formation initiale, pour les étudiants en dernière année d'école de journalisme, l'Assemblée pourrait proposer un module sur le Parlement (rôle, procédure, acteurs…) et une demi-journée à l'Assemblée avec visite des lieux ouverts à la presse.

Dans le cadre de la formation permanente, il pourrait être proposé aux journalistes amenés à suivre le Parlement de passer une semaine à l'Assemblée en immersion, sur le modèle de ce qui existe par exemple pour les magistrats. Les journalistes en formation pourraient assister à la séance, à des réunions d'organes de l'Assemblée, et rencontrer des députés, des collaborateurs de groupe, des administrateurs (dont la division de la presse).

Le pragmatisme devrait guider ces diverses actions, la limite étant fixée par les disponibilités effectives des services.

2) Instituer un porte-parole de l'Assemblée nationale qui aurait pour mission de présenter de façon neutre l'activité de celle-ci.

3) Prévoir en outre, comme le propose votre rapporteure, d'intégrer au communiqué de presse existant pour chaque loi adoptée (le « focus ») les déclarations de chaque groupe politique précisant leur position sur le texte.

OBJECTIF(S) RECHERCHÉ(S)

Les commentaires de presse aident à la compréhension de l'information relative à l'Assemblée : un afflux d'informations brutes n'est pas toujours d'utilité pour le citoyen et peut nourrir l'antiparlementarisme.

Une bonne connaissance par les journalistes du fonctionnement de l'Assemblée est indispensable à une meilleure compréhension du public, d'où la nécessité d'une offre de formation.

CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

Le « stage de découverte » de l'Assemblée par les journalistes (sur le modèle de ce qui est proposé aux magistrats) pourrait être mis en place dès 2018.

En ce qui concerne les séminaires de découverte de l'Assemblée pour des élèves en fin d'études de journalisme, cela prendrait davantage de temps et serait plus complexe à monter. Il conviendrait préalablement de nouer des partenariats avec les écoles.

COÛT DE LA MESURE OU ÉCONOMIE GÉNÉRÉE

Le coût en serait faible, la limite étant le petit nombre de fonctionnaires pouvant assurer cette formation.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

5 OCTOBRE 2017

- Étienne Ollion, chercheur au CNRS (sociologique politique, données numériques, épistémologie et sociologie des sciences sociales), laboratoire SAGE (Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe) de l'Université de Strasbourg
- Pascal Perrineau, professeur des universités, responsable du programme Vie politique à Sciences Po

12 OCTOBRE 2017

- Amélie Acatrinei-Aldea, fondatrice et gestionnaire du Projet Arcadie
- Marc-André Feffer, président de Transparency International France, accompagné d'Elsa Foucraut, responsable du plaidoyer Vie publique
- Jean Massiet du Biest, fondateur de la chaîne Accropolis, Streamer « politique nationale », président associé de la société Accromédias SAS, accompagné par Sylvain Nocquard, en charge de la communication d'Accropolis, drecteur général associé Accromédias SAS
- Tangui Morlier et Benjamin Ooghe-Tabanou, administrateurs de l'association Regards citoyens, accompagnés par Suzanne Vergnolle, administratrice

19 OCTOBRE 2017

- Laure Lucchesi, directrice d'Etalab
- René Dosière, ancien député de l'Aisne
- Guy Geoffroy, ancien député de Seine-et-Marne, maire de Combs-la-Ville
- Francis Pisani, journaliste spécialiste de la démocratie ouverte

26 OCTOBRE 2017

- Jean-Louis Debré, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien président du Conseil constitutionnel, président du Conseil supérieur des archives
- Corinne Bouchoux, ancienne sénatrice, rapporteure de « Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique »

2 NOVEMBRE 2017

- Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire au Ministère de l'Éducation nationale
- Bertrand Serp, président de l'Association Opendata France

9 NOVEMBRE 2017

- Jaume Duch Guillot, directeur général de la communication du Parlement européen, accompagné par Florent Le Montagner, conseiller, et Isabelle Coustet, cheffe du bureau d'information du Parlement européen en France

16 NOVEMBRE 2017

- Jannick Alimi, rédactrice en chef adjointe au service politique du Parisien/Aujourd'hui en France
- Frédéric Dumoulin, chef du service politique de l'AFP
- Clémentine Forissier, rédactrice en chef de Contexte
- Jean-Pierre Gratien, président de l'association des journalistes parlementaires (AJP)
- Marie-Ève Malouines, présidente de LCP-AN

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Le dispositif de contributions citoyennes à ce groupe de travail sur la page du site internet de l'Assemblée a donné lieu à 50 contributions, qui peuvent être regroupées en 46 propositions. Le groupe de travail a tenu une réunion pour les examiner et en débattre.

- Quatre contributions (soit 8,7 %) portent sur le sujet des médias et proposent notamment d'utiliser des chaînes (youtube, chaînes télévisées…) grâce à de courtes vidéos pour promouvoir les activités de l'Assemblée et le travail des députés auprès des citoyens.

Les membres du groupe de travail sont dans leur majorité favorables à ce moyen pour communiquer sur le travail des députés et de l'Assemblée, tout en soulignant leur volonté de rester vigilants quant aux coûts que cela pourrait entraîner.

- Quatre autres contributions (8,7 %) ont pour objet les réseaux sociaux et la communication, et visent à renforcer l'usage, par l'Assemblée, des réseaux sociaux (notamment Twitter), moyens privilégiés de communication avec l'ensemble des citoyens et en particulier les plus jeunes.

L'Assemblée possède déjà un compte Twitter. La création d'un compte Twitter exclusivement consacré aux amendements ne semble pas pertinente, compte tenu de leur très grand nombre et du rythme auquel ils sont examinés en séance publique, comme en commission. Le compte de l'Assemblée étant déjà très actif, il ne faudrait pas qu'il s'éparpille et perde en visibilité en traitant une trop grande multiplicité de sujets.

- En outre, cinq propositions (10,9 %) sont consacrées à diverses améliorations à apporter au site internet de l'Assemblée afin de l'enrichir, de le moderniser et de le rendre plus participatif.

Le groupe de travail retient ces propositions de modernisation du site.

- Les propositions liées à l'*open data* sont au nombre de seize (34,8 %), dont une fournie par Transparency International France et neuf par Regards citoyens, en complément de leur audition respective par le groupe de travail. Les propositions déposées à titre individuel portent principalement sur l'absentéisme des députés et le contrôle de leur présence, tandis que celles de Transparency International portent prioritairement sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts et celles de Regards Citoyens sur la publication de diverses données et la retransmission de l'ensemble des travaux de l'Assemblée.

Les propositions visant à limiter l'absentéisme des députés, notamment par un système de sanctions et de badgeage, n'ont pas été retenues par le groupe de travail. La réalité quotidienne du travail à l'Assemblée est celle d'une très grande charge de travail (souvent 70 heures par semaine, sans un jour de congé hebdomadaire). Si certains abus ont pu miner la confiance dans le passé, l'immense majorité des députés n'est pas absentéiste, mais est confrontée à un problème d'organisation des travaux, avec la tenue de multiples commissions, réunions, séances sur les mêmes créneaux horaires, rendant impossible l'ubiquité des députés. Au demeurant, ce sujet relève d'un autre groupe de travail.

- Onze propositions, soit 23,9 %, relativement diverses, sont quant à elles dédiées à la réforme de l'organisation interne de l'Assemblée nationale, dont une de la part du président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), Cédric Villani, portant sur la réforme de cet Office. La réforme de l'organisation interne fait l'objet d'un autre groupe de travail.

- Enfin, six propositions, dont une envoyée par Regards citoyens, sont rangées dans une catégorie « autres », leur objet ne permettant pas de les placer dans les catégories précédentes.

Concernant en particulier, les visites de l'Assemblée par les élèves de CM2, le groupe de travail y est évidemment très favorable, tout en soulignant que la réflexion doit porter sur les coûts entraînés

par les déplacements des non Franciliens et que la vidéo peut aussi contribuer à rapprocher les élèves de l'Assemblée. La contribution relative à l'intérêt des citoyens pour la vie communale est également très intéressante, même si elle n'est pas en lien direct avec la feuille de route.

Le coût de certaines propositions doit également être considéré.

CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS

Contribution de Madame Marguerite DEPREZ-AUDEBERT

L'Assemblée nationale veut s'ouvrir davantage à la population, afin de valoriser un travail souvent méconnu.

Elle utilise actuellement pour communiquer bien sûr les réseaux sociaux, son site internet, et ouvre sa salle des Quatre colonnes à une presse agréée (presse parlementaire, agences de presse, et la chaîne LCP).

Mais cela reste une communication de l'entre-soi, souvent très technique et réservée à des experts.

Il est nécessaire de sortir du palais Bourbon pour aller au devant des citoyens, dans l'Hexagone et les Outre-mers. Pour cela, la PRESSE RÉGIONALE, qui représente un lien naturel avec les territoires, pourrait être davantage mise à profit.

Davantage encore que les quotidiens régionaux, les 250 titres de Presse Hebdomadaire Régionale (PHR), lus chaque semaine par plus 7 millions de nos concitoyens, assurent un contact régulier avec les Français de nos régions et notamment ceux qui n'ont pas encore accès à Internet (au moins 13 millions actuellement), ou n'y auront jamais accès en raison par exemple de leur âge.

En raison de leurs caractéristiques et des spécificités de leur lectorat, ces hebdomadaires locaux sont bien souvent les seuls journaux d'information politique et générale à pénétrer au sein des foyers, dans les villes petites et moyennes et dans les zones rurales ; là où la défiance à l'égard de la démocratie représentative est la plus forte.

Si l'Assemblée Nationale aspire à renouer un véritable dialogue avec des citoyens qui se sentent délaissés – voire abandonnés –, elle ne peut faire l'économie de s'adresser à eux via les vecteurs de communication qu'ils utilisent, et dans lesquels ils ont confiance. C'est précisément le cas de la Presse Hebdomadaire Régionale, très implantée et bénéficiant d'une forte légitimité historique, accessible à tous car vendue à un prix modique (5 à 7 fois moins cher qu'un quotidien), et naturellement en prise avec les préoccupations quotidiennes des Français.

Par ailleurs, dans la perspective d'une réforme qui va se traduire par un élargissement des circonscriptions, il importe d'aider les parlementaires à garder un contact avec le territoire.

Il ne s'agit pas de soutenir les 577 députés mais d'informer les lecteurs sur le travail parlementaire, de faire connaître l'actualité parlementaire et d'expliquer les enjeux, mais aussi de faire remonter les préoccupations des citoyens lecteurs ; ce qui éclairera le député sur le ressenti du terrain, et l'aidera à former son jugement.

Il s'agit donc d'établir une interface entre le député et le citoyen lecteur.

À cet effet, un partenariat pourrait être établi entre l'Assemblée Nationale et la Presse Hebdomadaire Régionale :

- Lien entre le site web de l'Assemblée et le site web de la PHR
- Liens entre les sites du (des) député(s) et le(s) site(s) web de (des) hebdo(s) sur leur territoire
- Abonnement au journal souscrit par le député, et journal disponible dans la permanence du député
- Couverture, par le journal, de l'accueil des groupes venant de la circonscription à l'Assemblée
- Publication, dans le journal, des horaires de la permanence parlementaire

- Suivi par le journal du travail parlementaire, de façon très **pédagogique** (« *Ce que change pour vous telle ou telle loi* »), plusieurs fois par an
- Parution dans le journal de questionnaires permettant de « remonter » les remarques des citoyens (à l'occasion de consultations nationales, par exemple, sur l'alimentation, la santé, l'éducation, le logement, l'emploi, etc.)
- Kiosque PHR au sein du Palais Bourbon
- Séances de questions / réponses entre les lecteurs et le député
- Etc.

Au total, pour contribuer au rayonnement de l'Assemblée et valoriser le travail parlementaire, il faut en montrer **l'impact sur le quotidien des Français et le rendre intelligible à tous**, donc utiliser aussi un support papier ; si possible celui qui bénéficie, dans les territoires, du lien de confiance le plus fort avec la population.

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 2e 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 Ve 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 rapporteures 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 déviances 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 XXIe 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'élu de seconde zone

Nous proposons que les non-inscrits forment automatique 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 partiale 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 bonnes 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 pouvoirs 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.