



# POUR UNE NOUVELLE ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous  
des réformes 2017-2022

## PREMIÈRE CONFÉRENCE DES RÉFORMES

---

PROPOSITIONS DES GROUPES DE TRAVAIL

DÉCEMBRE 2017



## SOMMAIRE

---

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

## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

---



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**François de RUGY**

Président de l'Assemblée nationale



## LES GROUPES DE TRAVAIL

---

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

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

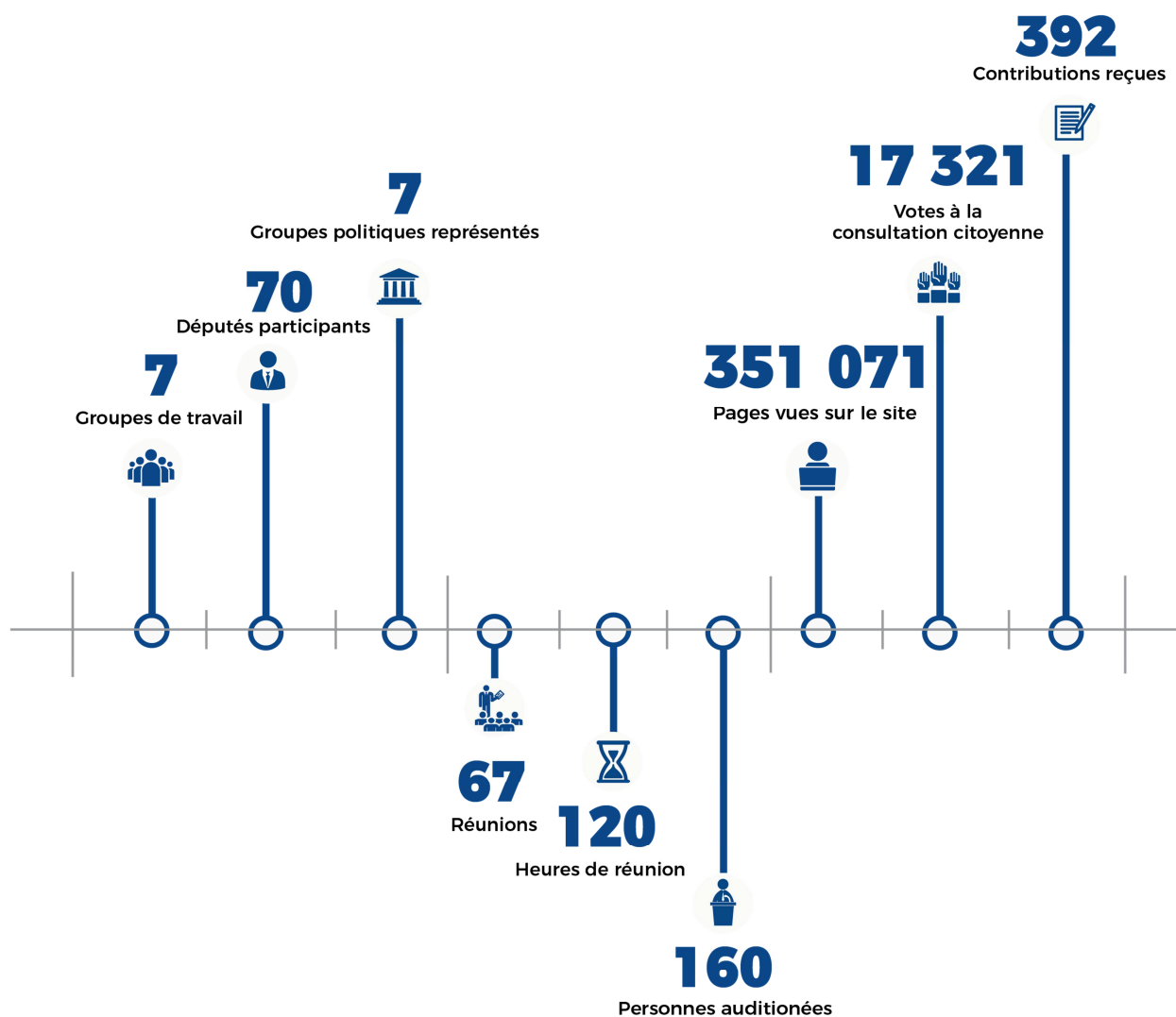


Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale. De façon à assurer un parfait pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité. Les membres des groupes de travail sont désignés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

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



## LES CHIFFRES-CLÉS





# **RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL**





**POUR UNE NOUVELLE  
ASSEMBLÉE NATIONALE**

Les rendez-vous  
des réformes 2017-2022

# **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

Ugo BERNALICIS : La France Insoumise

Philippe BOLO : Modem

Moetai BROTHERTON : Gauche Démocrate et Républicaine

**Membres :** 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	<b>291</b>
○ INTRODUCTION	<b>292</b>
○ PROPOSITIONS	<b>298</b>
○ LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	<b>314</b>
○ SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	<b>316</b>
○ ANNEXES	<b>363</b>
○ CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS	<b>369</b>

## 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](#) <sup>(1)</sup>, 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 » <sup>(2)</sup> 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](#) <sup>(1)</sup>, 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 » <sup>(2)</sup> 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** <sup>(3)</sup>. 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 à 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](#) <sup>(4)</sup> 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](#) <sup>(5)</sup> 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](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 »](#)<sup>(1)</sup> 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<sup>(2)</sup> 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](#)<sup>(3)</sup> 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 Cueilie, 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 Bartelety, 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](http://labhacker.cd.leg.br/)<sup>(1)</sup> au Brésil ou du « *bureau ouvert* »<sup>(2)</sup> 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://labhacker.cd.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](#) <sup>(1)</sup> 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](#) <sup>(2)</sup> du [Partenariat pour un Gouvernement Ouvert](#) <sup>(3)</sup>

---

(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 1<sup>er</sup> 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 <sup>(1)</sup>, 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* » <sup>(1)</sup>.

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 <sup>(1)</sup>. Après qu'une commission ou une délégation a jugé de sa recevabilité <sup>(2)</sup>, 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 <sup>(1)</sup> 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 1<sup>er</sup> janvier 2015 <sup>(2)</sup>, 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**

---

### **O MARDI 3 OCTOBRE 2017**

- M. Loïc Blondiaux, professeur des universités au département de Science politique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

### **O 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

### **O 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

### **O 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

### **O 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-occurents.
- 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 veto 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 présenteielle.

## 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<sup>1</sup>. 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’ancrage”, 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



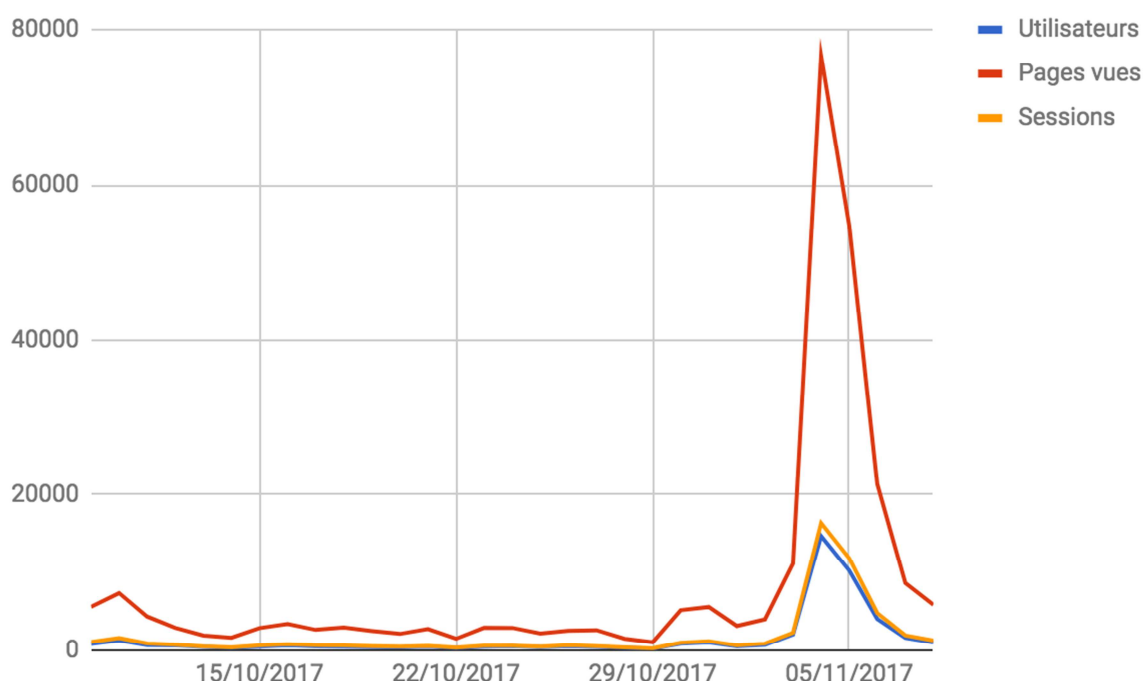
## ANALYSE STATISTIQUE DE LA PARTICIPATION

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

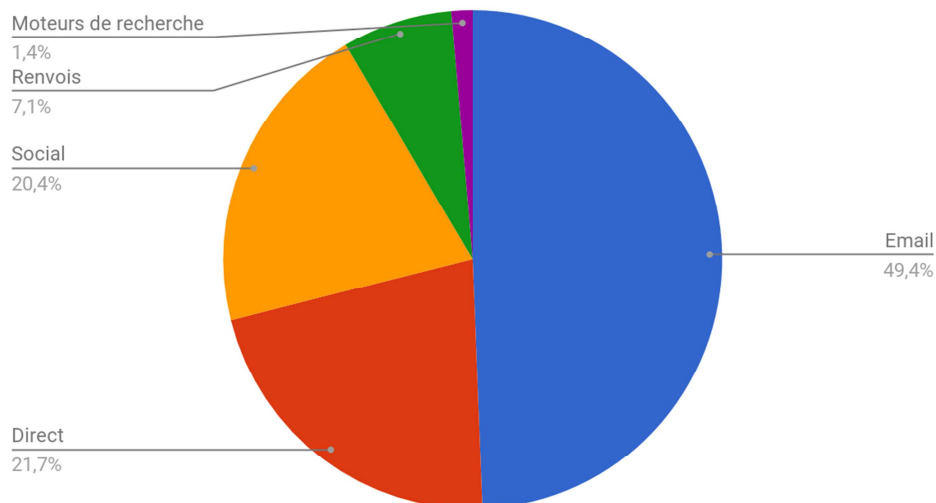
Cette fréquentation n'a toutefois pas été homogène. Chaque fluctuation a été perçue depuis la plateforme : les 48 premières heures après le lancement ont été actives, puis un premier pic a été observé le jour de la Toussaint (1er novembre) sur la contribution "Article 3" ([voir proposition #3](#)) qui 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".

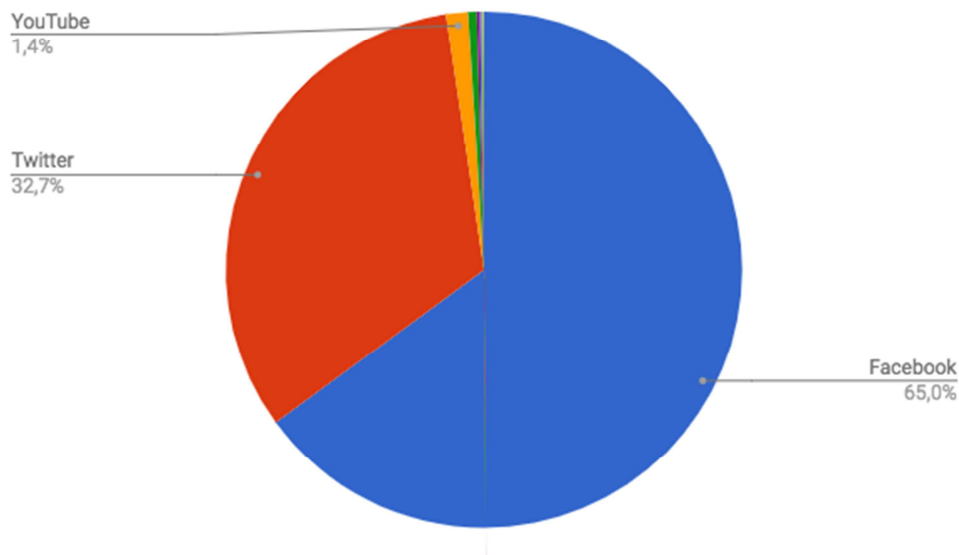


Répartition du trafic par source (sessions)

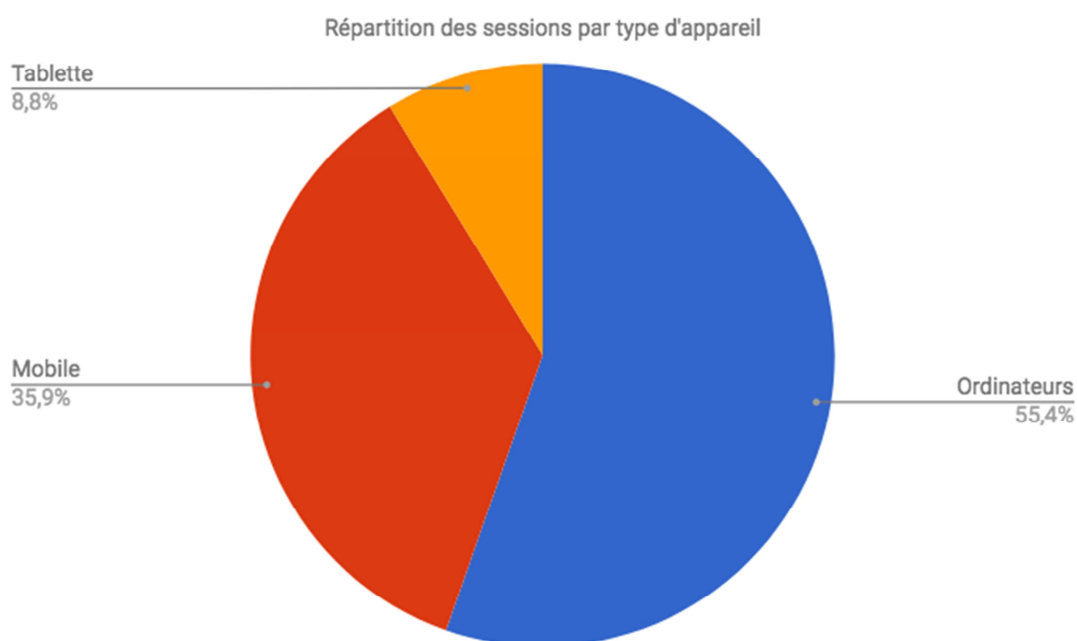


Le mail a été le relais de diffusion le plus efficace, avec un trafic généré deux fois supérieur aux réseaux sociaux - Facebook puis Twitter représentent la majorité du trafic.

Réseaux sociaux responsables du trafic (sessions)



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.

<i>Fréquentation par page</i>	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 ?

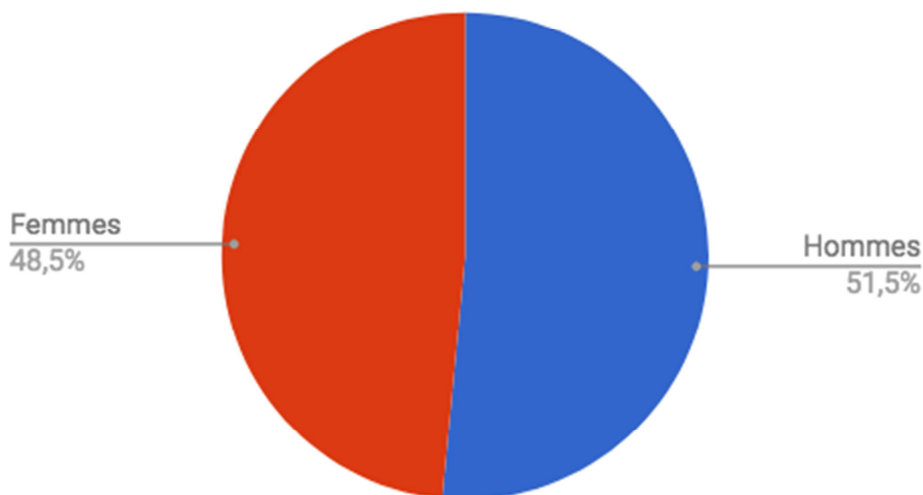
Sur 9 863 inscrits, environ 5 500 ont rempli l'ensemble de leur profil d'inscription (âge, localisation, CSP). Cela correspond à la répartition 57 % / 43 % entre les inscrits par le formulaire et les inscrits par Facebook ou Google Connect - fonctionnalités que l'Assemblée nationale avait choisi d'activer pour fluidifier la connexion, mais qui ne permettaient pas de renseigner les profils en détail.

<i>Provenance de l'inscription</i>	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.

Répartition des sessions par sexe



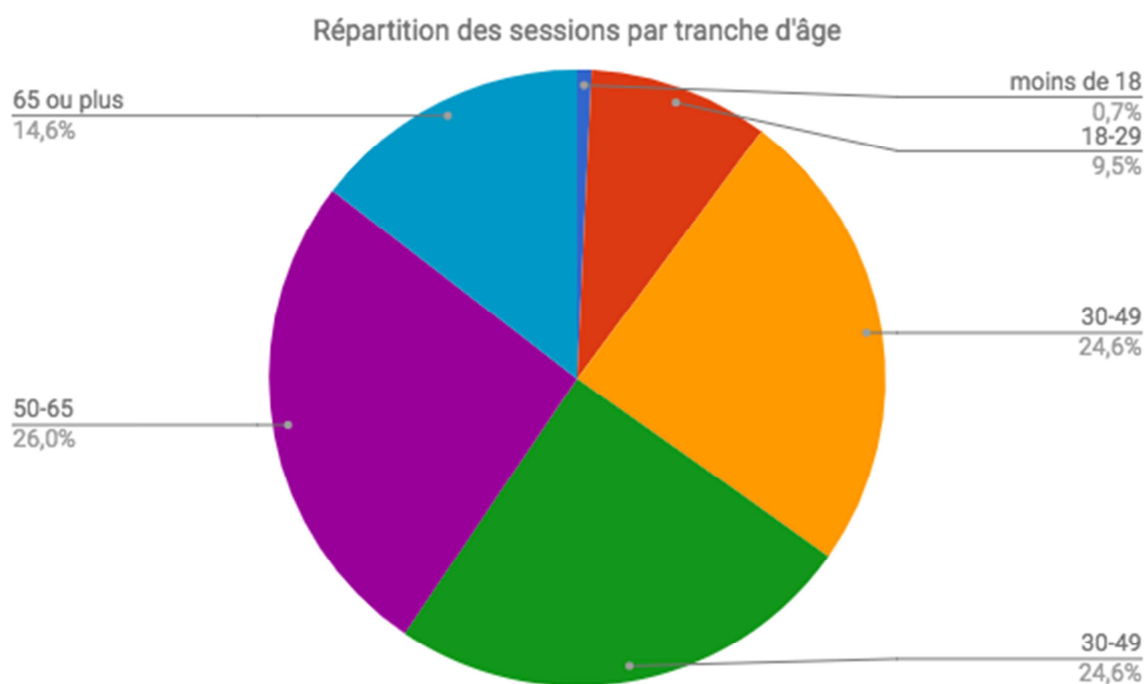
Statistiques de consultation de la plateforme  
d'après Google Analytics.

### 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

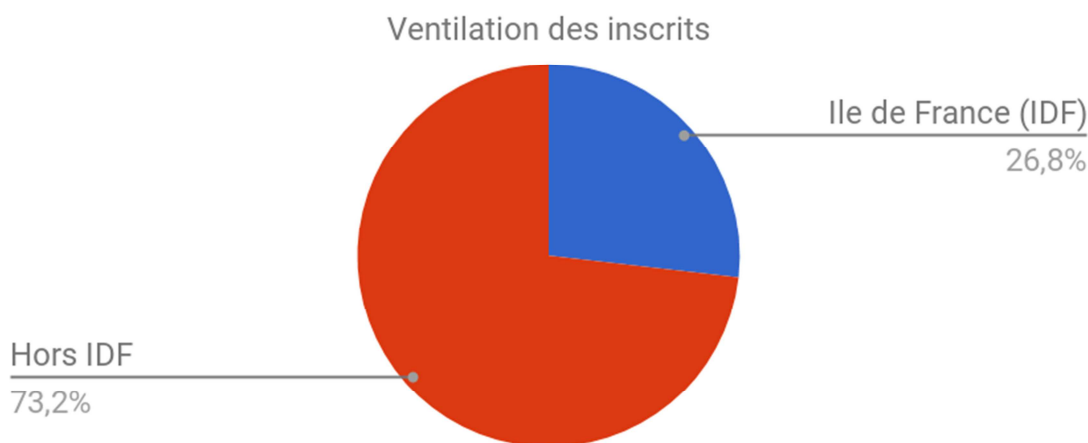
Google Analytics vient même équilibrer ce chiffre pour les 24-35 ans et les plus de 65 ans, qui ont peut-être utilisé davantage les modules de connexion des réseaux sociaux. En revanche, nous pouvons noter et regretter la plus faible participation des jeunes, et notamment des moins de 25 ans, aussi bien 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 %

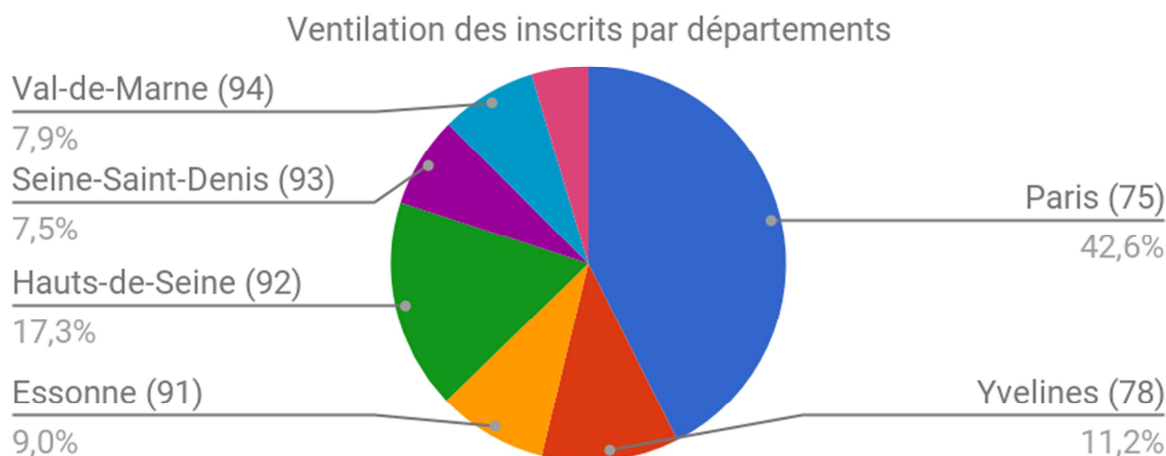


La répartition géographique est représentative du territoire français.

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.



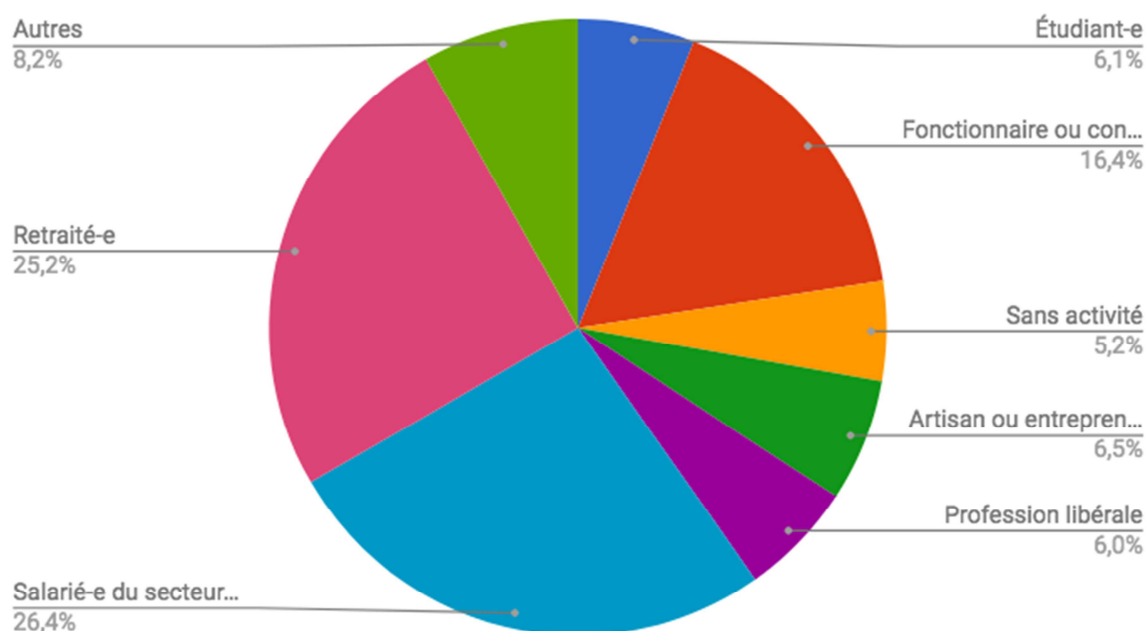
En revanche, 11,41 % des participants (soit 42,57 % des Franciliens) habitent à Paris, ce qui est une nette surreprésentation par rapport à la démographie de la capitale.



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.

Ventilation des inscrits par type d'activité



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”.

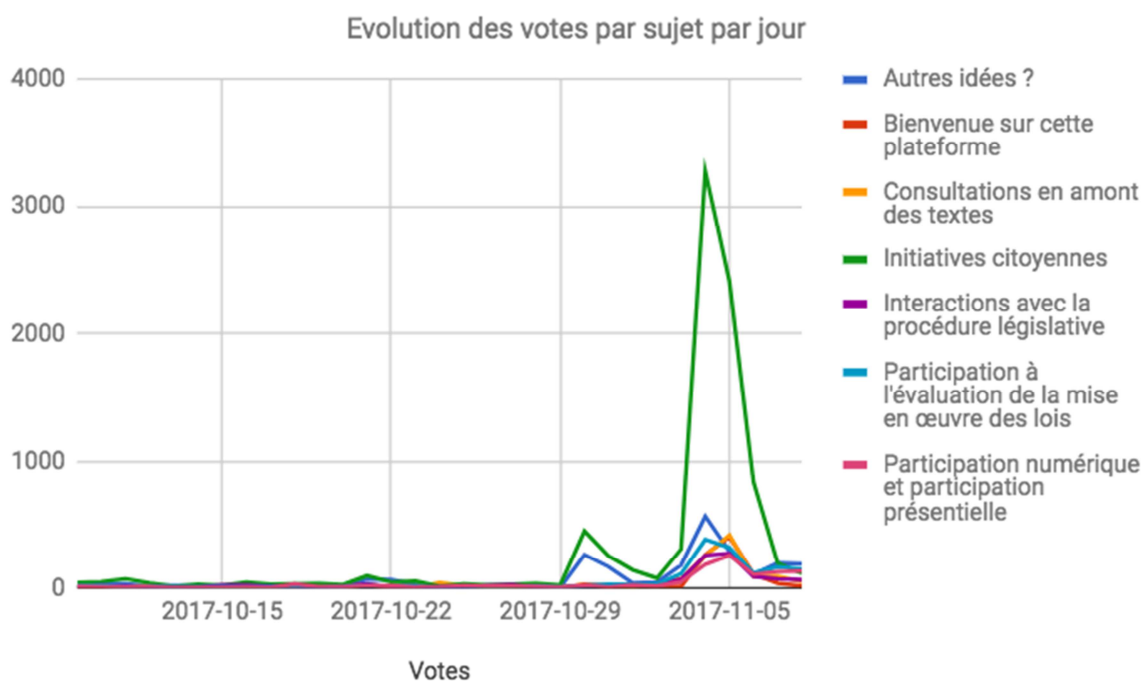
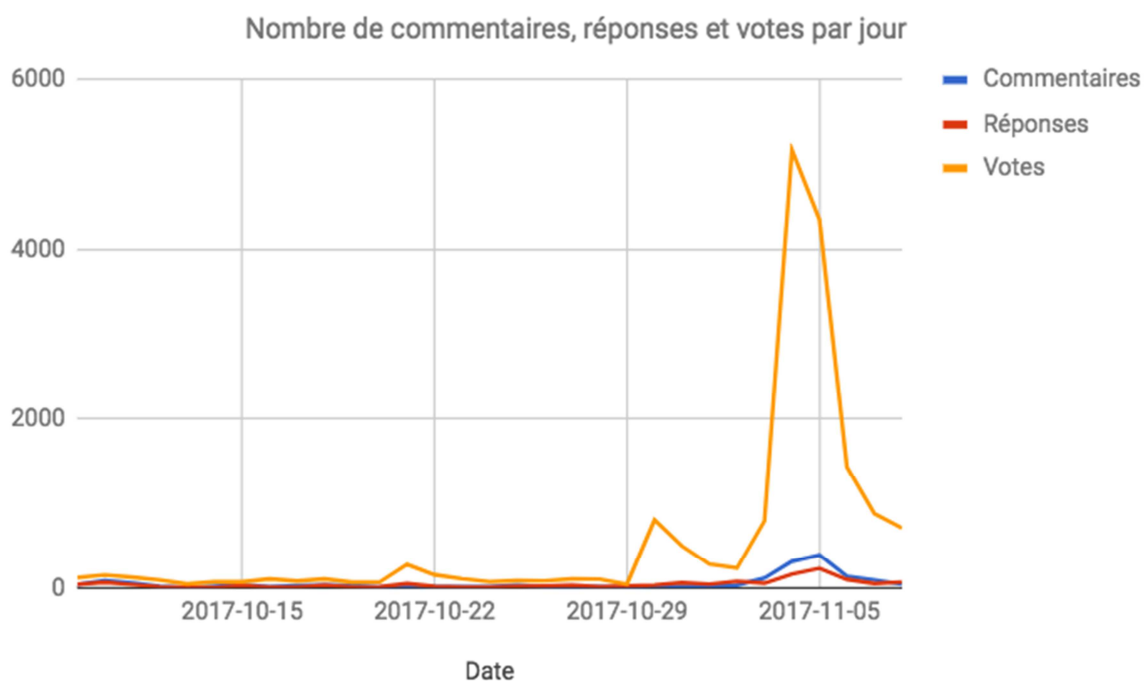
Directement reliées au sujet, plusieurs initiatives “civic-tech” ou affiliées ont contribué, le plus souvent en relayant leurs propres contributions dans leurs communautés : Change.org, Kawaa.co, Make.org, Open Democracy Now, Regards citoyens... De la même manière, plusieurs cercles de réflexion intéressés par les enjeux numériques ont pris part à la consultation : Conseil national du numérique, Renaissance numérique, point d’ancrage, 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.





## 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.

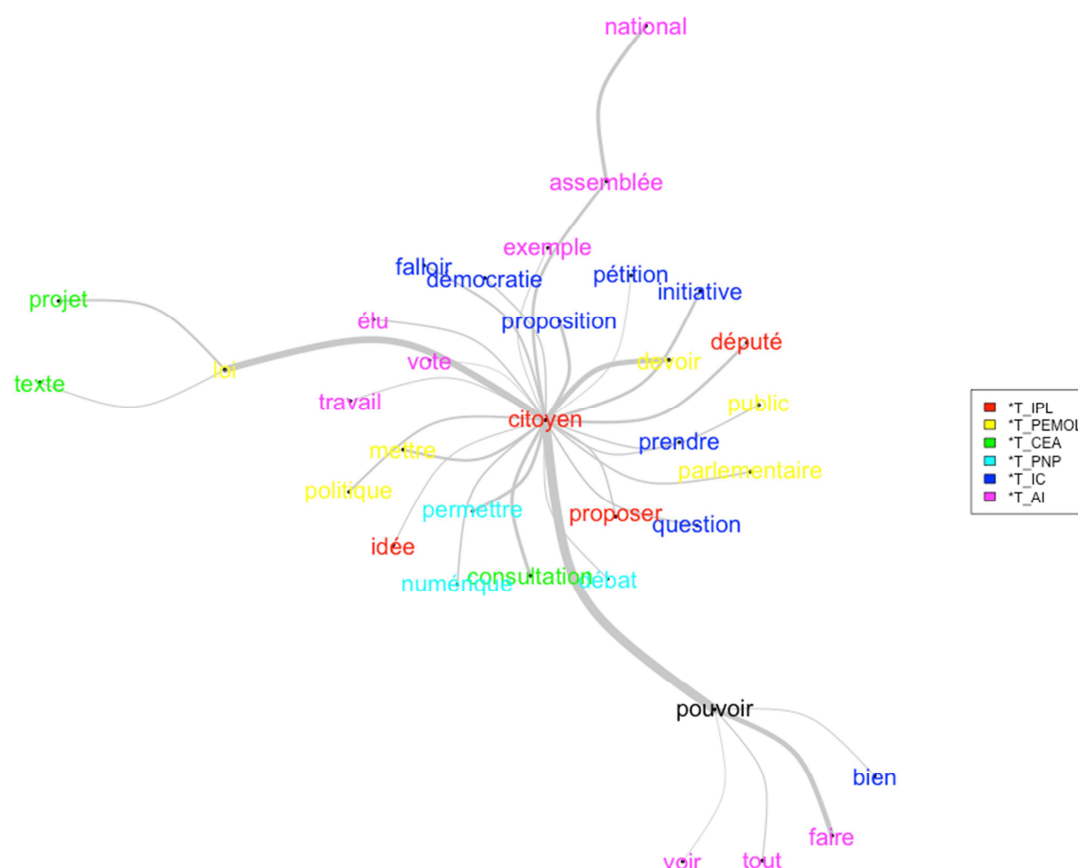
### Le mode opératoire des outils de traitement automatique du langage.

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.

..Citoyens	798	Commentaire	A défaut d'une assemblée constituante issue de citoyens ordinaires, faisons entrer un peu de démocratie participative à l'Assemblée nationale.
..Dé démocratie	799	Commentaire	En ces temps sombres où l'on passe des lois par ordonnances en se passant des assemblées, il est certain qu'il nous faut plus de démocratie.
..Assemblée constitu.	800	Commentaire	J'ai vu le film "Des clics de consciences " qui met en avant le pouvoir citoyen, quand il y a mobilisation citoyenne. Si Depuis août 2017, le Comité Économique Social et Environnemental a décidé de prendre en compte les pétitions en ligne, aujourd'hui, mobilisons nous pour que ce soit au tour de l'Assemblée nationale de donner un débouché législatif aux pétitions citoyennes, à travers les modalités proposées ci-dessus. Aussi n'hésitons pas à signer la proposition de Change.org pour que nos pétitions soient intégrées au débats au parlement, et partageons largement, car ne doutons pas de notre pouvoir citoyen
..Assemblée nationale	801	Commentaire	Si les députés élu à l'Assemblée nationale veulent écouté la voix de leurs citoyens il faut qui accepte cette initiative
..Loi	802	Commentaire	Depuis le temps que j'attends une reforme de ce genre, j'ai l'impression qu'il y a une trop grosse deconnection entre le peuple et le gouvernement. Des initiatives de ce genres permettent d'être a nouveau entendu et ça fait vraiment du bien.
..Dé démocratie			
..Assemblée nation			
..Pétition			
..Pétition			
..Proposition			
..Pétition			
..Citoyens			
..Députés			
..Assemblée nationale			
..Initiatives			
..Gouvernement			

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.

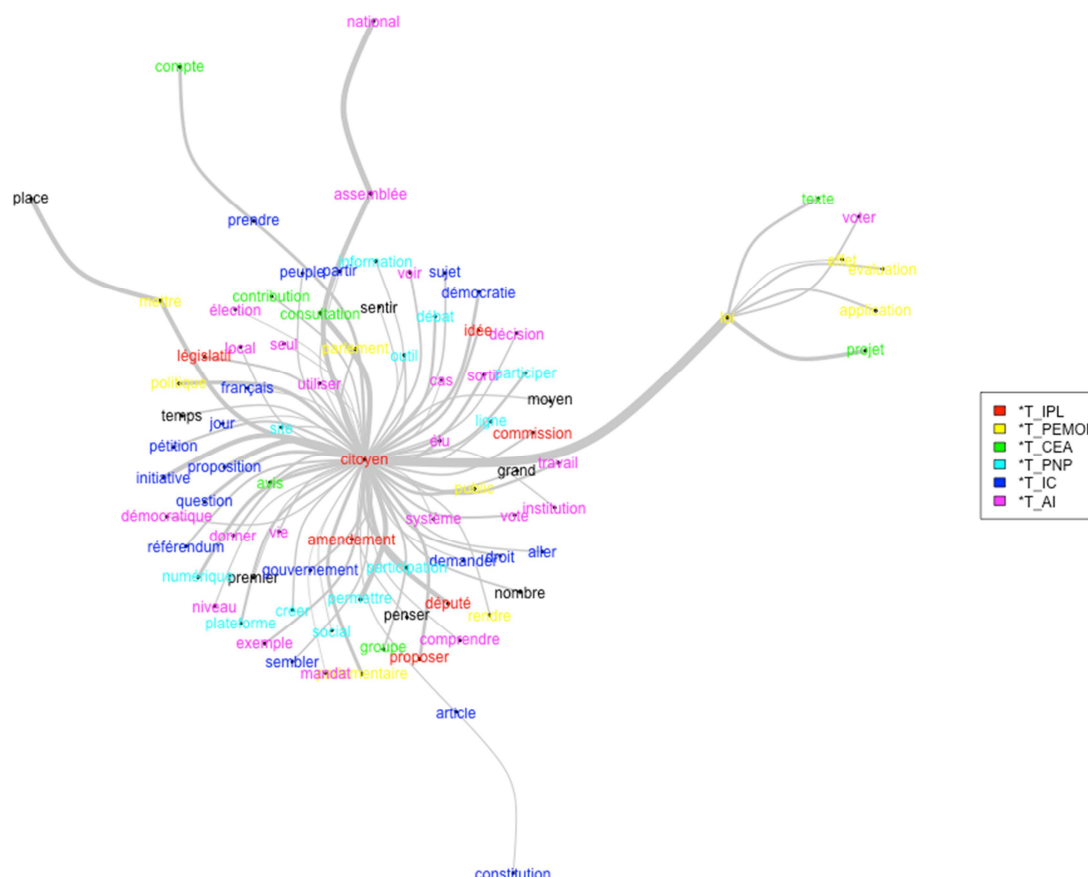
[illegible]

333

[illegible]

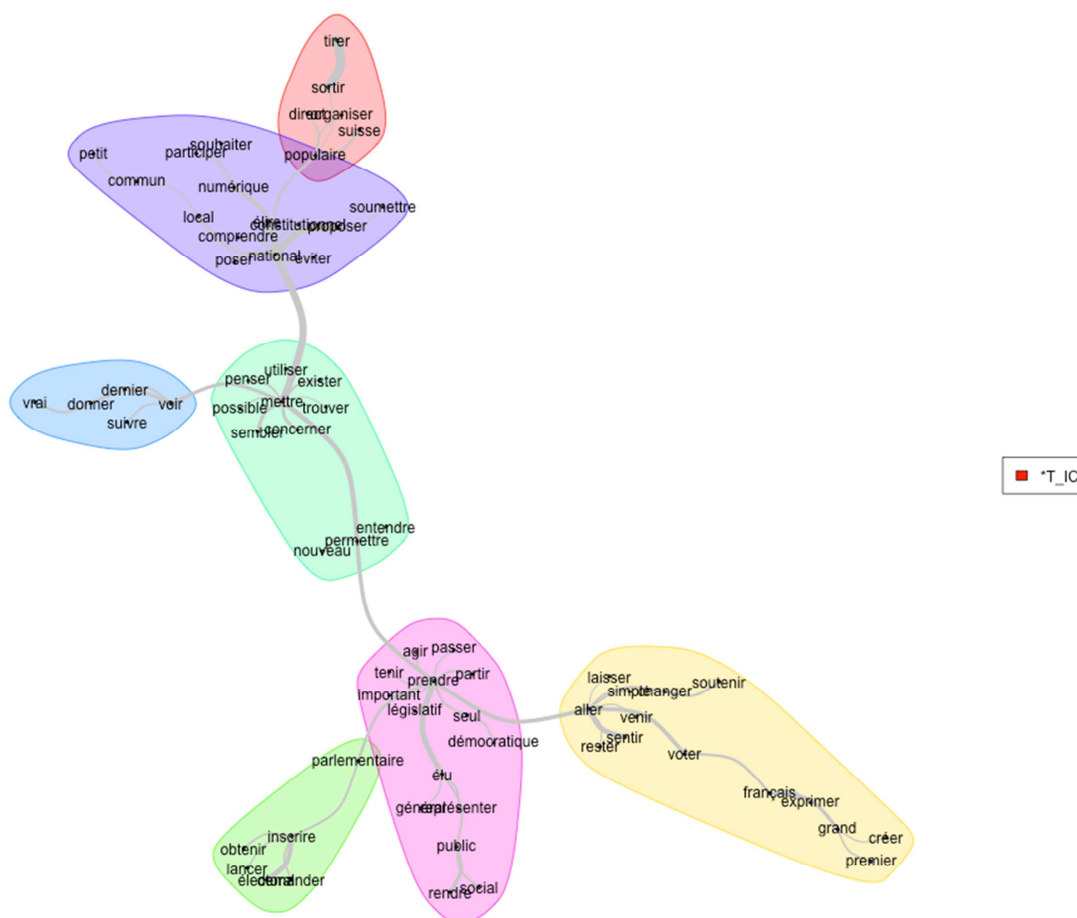


Dans un deuxième temps nous procédons à une analyse des similitudes. Il s'agit d'une analyse des co-occurrences présentées sous forme de graphiques de mots associés. Le graphique ressemble à un arbre. Les mots sont les sommets du graphe et les branches représentent les co-occurrences entre eux. Ainsi, 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-occurents, c'est-à-dire qu'ils apparaissent simultanément avec un ou plusieurs autres éléments dans le même discours.



Nous analysons désormais, au sein de chaque thématique, les termes co-occurents. 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.

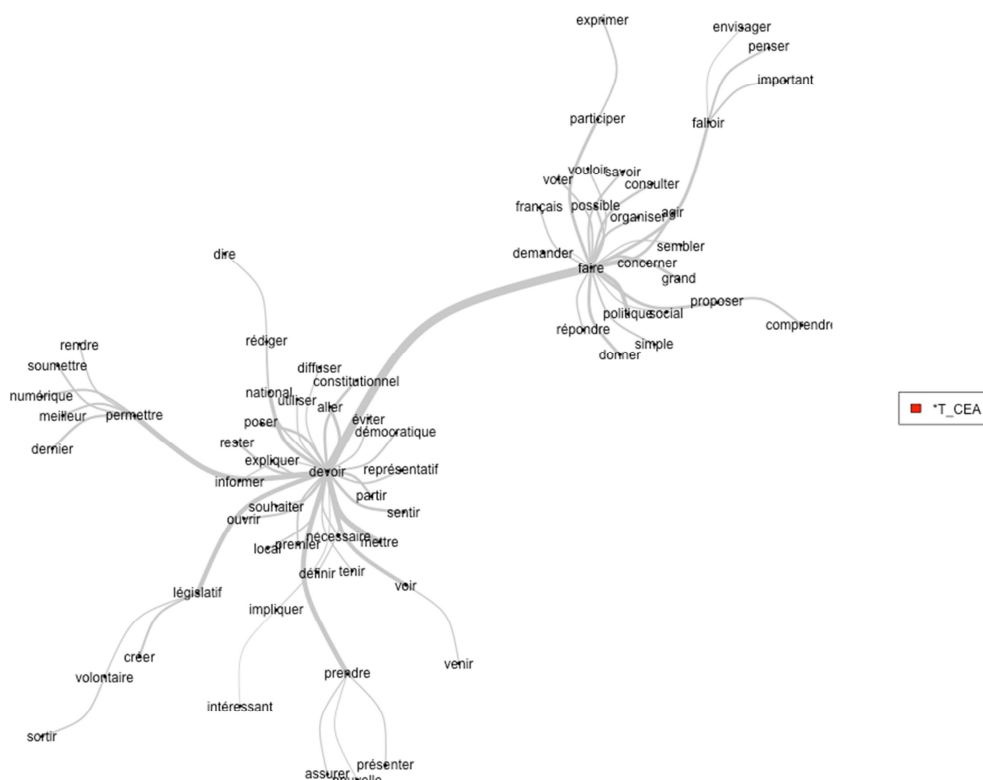
## Initiatives Citoyennes



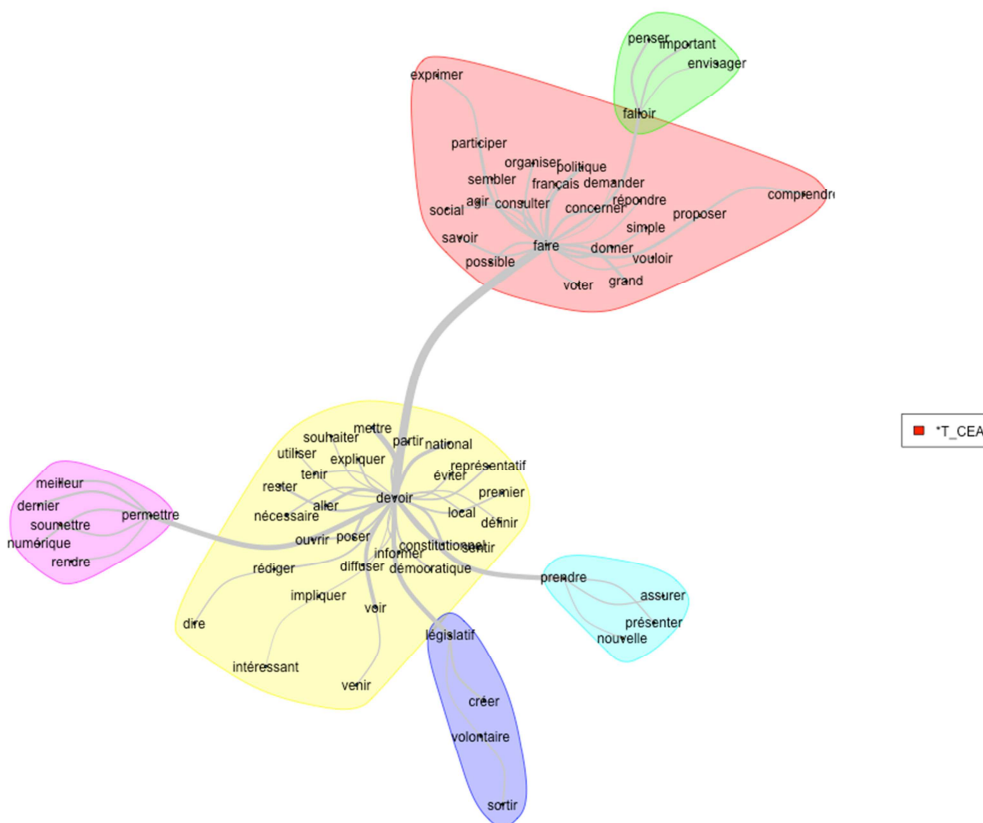
Sur la base des mots qui apparaissent plus de 40 fois, nous pouvons remarquer 7 communautés distinctes. La majorité des termes appartiennent au champ lexical du mouvement ("soutenir", "aller", "demander", "lancer", "trouver", "participer", "organiser", "élire", "donner"...). Cela n'est pas surprenant 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.



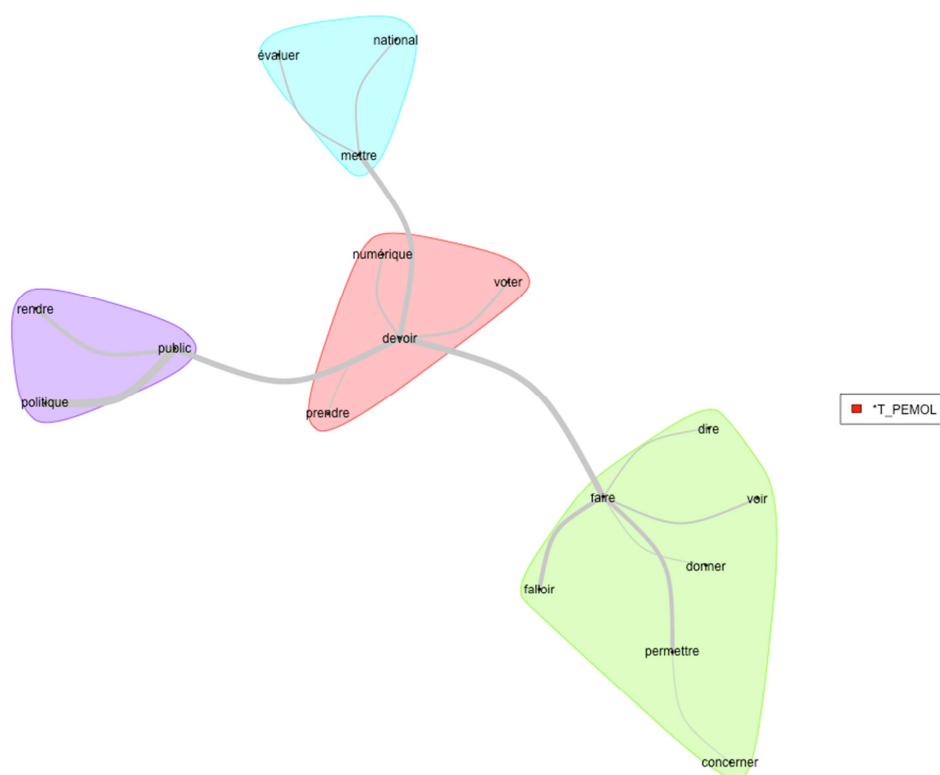
Malgré la différence entre les termes, il existe une cooccurrence entre “devoir” et “permettre” :





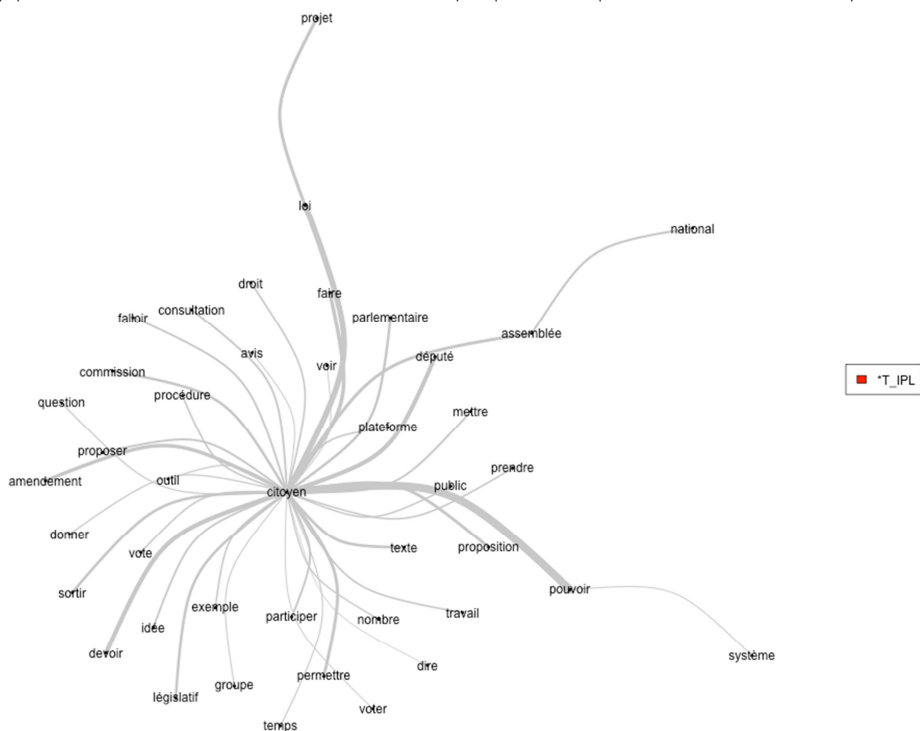
## Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois

À nouveau, "devoir" est au centre de l'analyse des mots qui apparaissent plus de 40 fois.



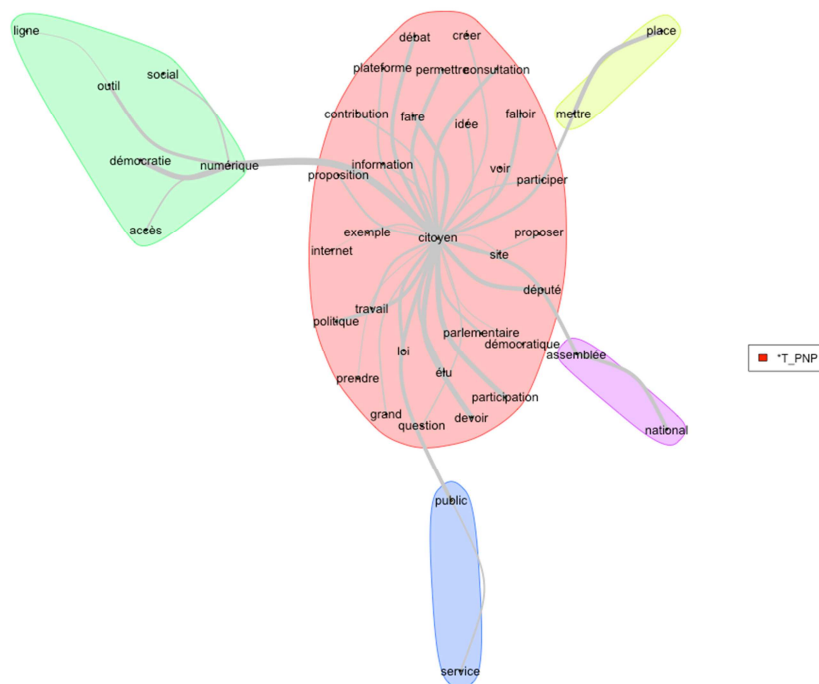
## Interaction avec la procédure législative

Le citoyen apparaît au centre des interactions, qui portent plus sur des noms que des verbes.



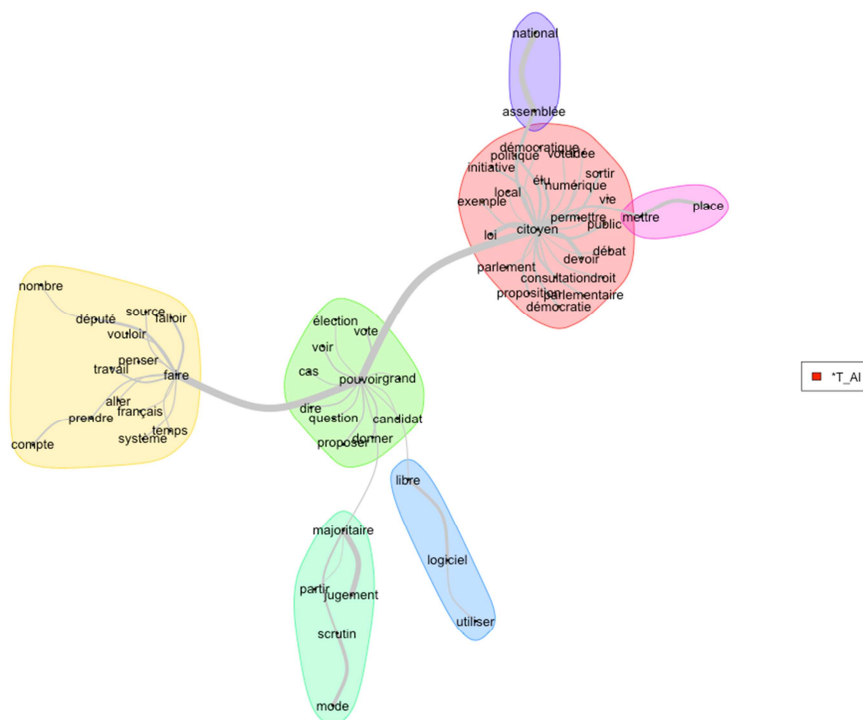
## Participation numérique et participation présentielle

Dans cette thématique qui touche aux alternatives présentielles, le “numérique” reste fortement co-occurent avec “citoyen” et “démocratie” parmi les mots qui apparaissent 40 fois et plus.



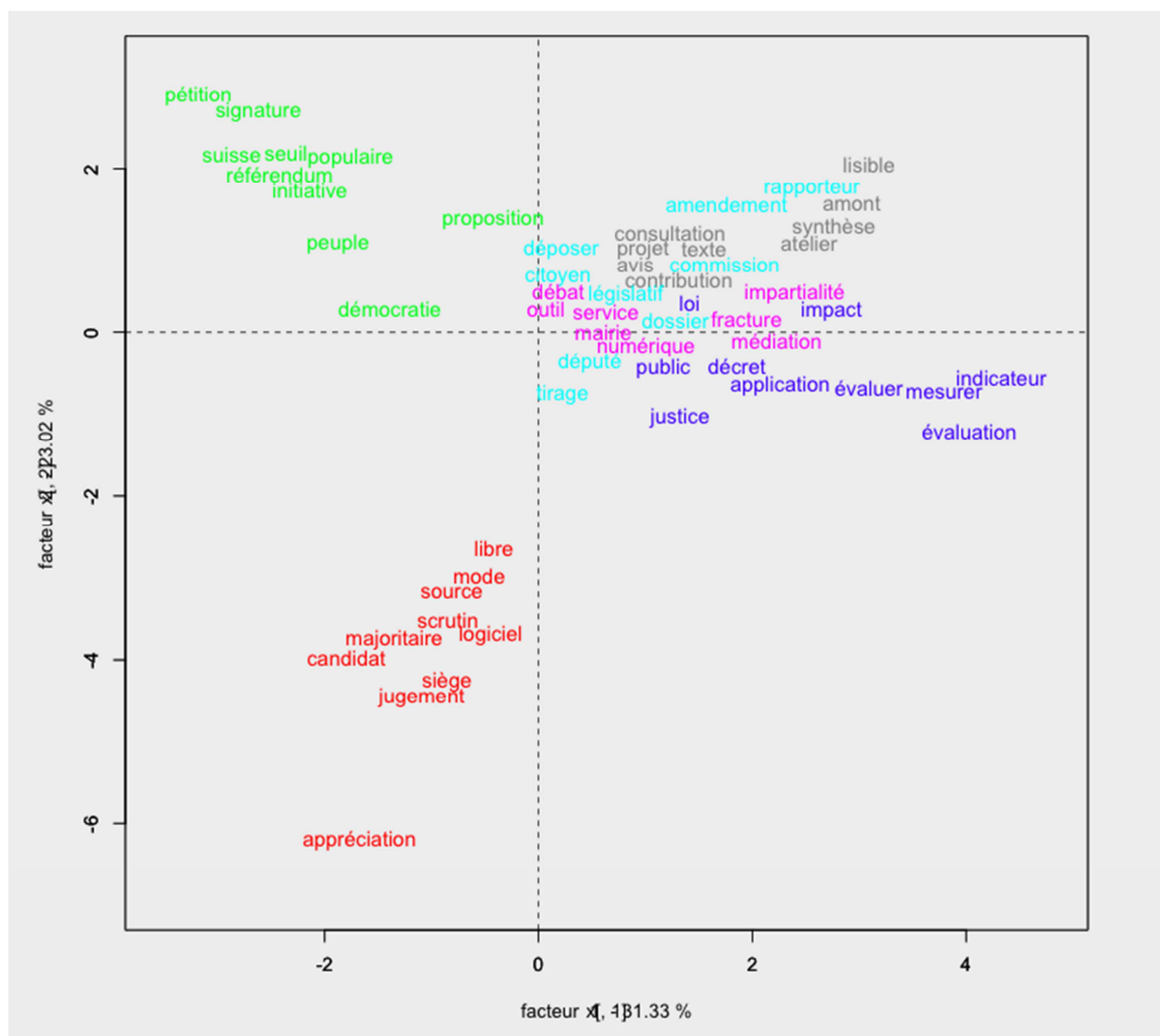
## Autres idées

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.



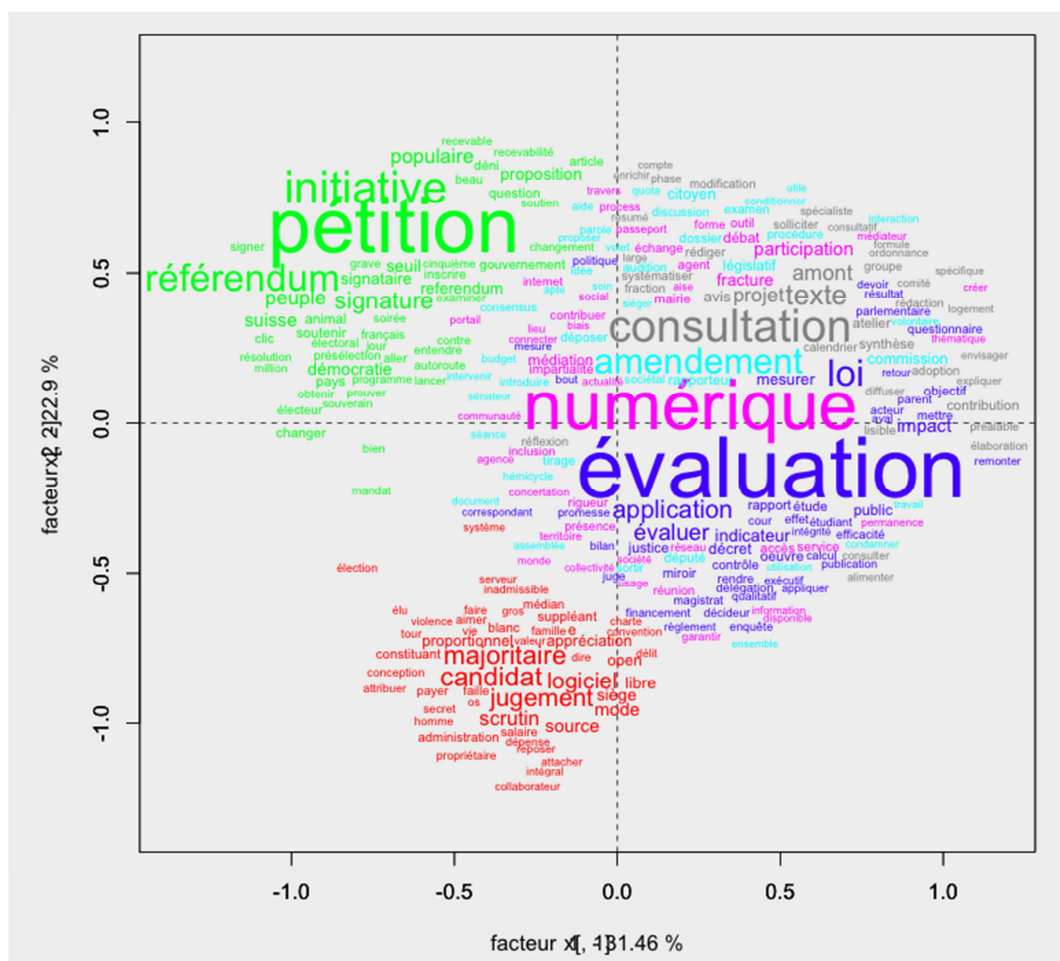
L'analyse factorielle des correspondances hiérarchise les dépendances.

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.

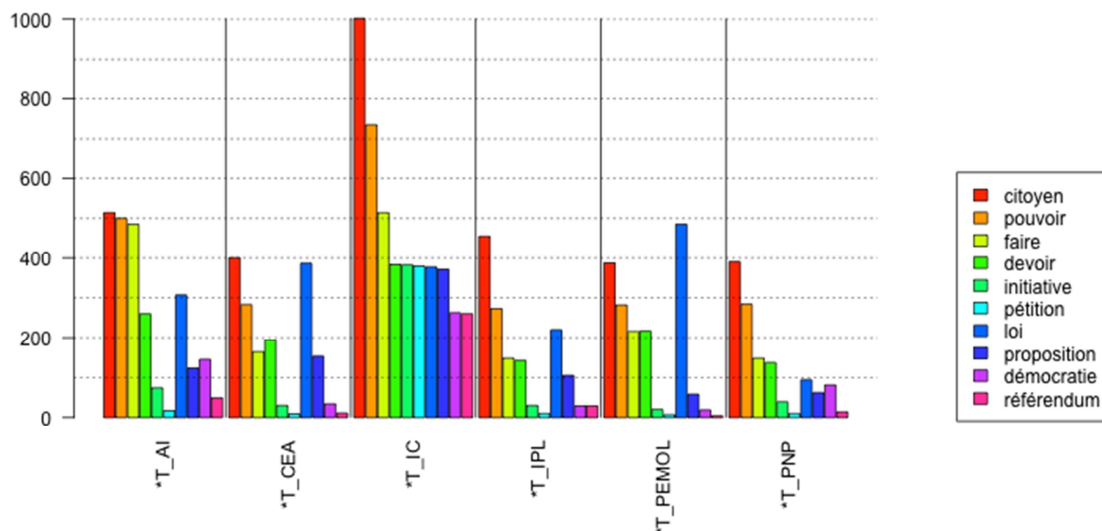
En passant aux 50 premières formes de chaque thème et en révélant les corrélations, on obtient :



Les principaux mots-clés ressortent aisément dans ce nouveau paramétrage de l'AFC :

- Initiatives citoyennes : pétition, référendum, signature, peuple, démocratie.
- Consultation en amont des textes : consultation, projet, modifications, contributions.
- Interaction avec la procédure législative : amendements, législatif, rapporteur, commission, volontaire.
- Participation à l'évaluation de la mise en œuvre des lois : évaluation, application, loi, devoir, évaluer, décret, public.
- Participation numérique et présentielle : numérique, fracture, participation.
- Autres idées : majoritaire, jugement, candidat, mode, source, propriétaire, élection, système.

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 Bouloche : “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. Organismes 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 chaîne 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 délais 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 Vanzielegghem (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 simultanément 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 Bouloche).

 **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 veto 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 savent 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

Systematiser 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 écrites et signées 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 âgées, malades...) risquent 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<sup>(1)</sup>, 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.ice.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 précèdera 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.”*

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 veto 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 veto-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 veto 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 veto 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 <sup>(1)</sup>. 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](https://www.nosdeputes.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 décrets 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](http://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



**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 être 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 être 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 commission 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-ci 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 <sup>(1)</sup> 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 auditable 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](http://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 référer."



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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup> 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](mailto: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 <sup>(1)</sup> 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](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://eelroud.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 » <sup>(1)</sup> 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](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 <sup>(1)</sup> (ALC) <sup>(2)</sup> a été posé pour la première fois en 2012 dans la 4<sup>e</sup> 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 25<sup>e</sup> 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) 4<sup>e</sup> 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 défailante 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](http://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 poursuivie 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 pourrions 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 public 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 élu.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.**

# **CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES**







## CONTRIBUTIONS TRANSVERSALES

---

### CONTRIBUTION DU GROUPE LES RÉPUBLICAINS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'introduction d'une dose de proportionnelle soulève de très nombreux problèmes, dont celui de l'inégalité entre les députés et de l'inégale représentation des territoires, du nécessaire redécoupage, mais aussi du morcellement de la vie politique, d'une course continuelle à la recherche de « coalition », contraire à l'esprit de la V<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> République a offert à la France une stabilité nécessaire après l'expérience de la IV<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> siècle ouverte aux citoyens, de bâtir une procédure législative avec des débats moins redondants, mieux préparés, pour des lois de meilleure qualité. Suivant cet axiome, les député-e-s du Groupe Nouvelle gauche soutiendront chaque proposition visant à renforcer les droits du Parlement, qu'il s'agisse d'une nouvelle organisation du temps parlementaire, de la fixation de l'ordre du jour, des moyens d'évaluation conférés aux assemblées, des droits de l'opposition ou encore des obligations et contraintes devant peser sur le Gouvernement.

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



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



## CONTRIBUTION DU GROUPE DE LA GAUCHE DÉMOCRATE ET RÉPUBLICAINE

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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



## CONTRIBUTION DES DÉPUTÉS DU FRONT NATIONAL

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

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

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

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

Cette déconsidération est le fruit de deux phénomènes :

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

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

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

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

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

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

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



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

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

#### **Renforcement de la démocratie française**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### Procédure législative et droits de l'opposition

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

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

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

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

- **Constitution d'un groupe politique**

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

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

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

- **Droit d'expression en commission**

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

- **Les questions au gouvernement**

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

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

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

- **Vote par scrutin public**

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

- **Explications de vote**

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



## Statut du Député - conditions de travail et collaborateurs

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

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

### • Garanties sur l'indépendance du député

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

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

### • Garantir la liberté d'embauche des collaborateurs des parlementaires

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

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

### • Renforcement de l'immunité parlementaire

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

### • Moyens attribués aux tendances politiques

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

### • Renforcement le rôle du suppléant

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



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

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

**Moyens de contrôle et d'évaluation**

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

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

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

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

Cette limitation entrave le rôle de contrôle des députés.

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

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

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

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

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

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