

RAPPORT
DÉCEMBRE 2017



L'Assemblée de demain

30 propositions
pour moderniser
le Parlement

ÉMERIC BRÉHIER, directeur de l'Observatoire
de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès

RAPPORT REMIS À FRANÇOIS DE RUGY,
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Émeric Bréhier remercie toutes celles et ceux qui ont contribué *via* des notes ou des discussions aux différentes propositions de ce rapport :

- Magali Alexandre,
- Karine Berger,
- Loïc Blondiaux,
- Colette Capdevielle,
- Luc Carvounas,
- Juliette Clavière,
- Jean-Paul Delevoye,
- Maxime des Gayets,
- Gilles Finchelstein,
- Guillaume Gouffier-Cha,
 - Henri Isaac,
- Marie-Noëlle Lienemann,
 - Marc Marienval,
- Dominique Raimbourg,
 - Bernard Rullier,
 - Adrien Taquet,
 - Cécile Untermaier.

Synthèse

Le 20 septembre 2017, le président de l'Assemblée nationale François de Rugy a décidé la mise en place de sept chantiers pour inventer le « Parlement de demain », dans la droite ligne du discours du président de la République devant le Congrès le 3 juillet précédent. Dès cette annonce, la Fondation Jean-Jaurès a sollicité un certain nombre d'acteurs de la vie parlementaire, actuels ou anciens, ainsi que des spécialistes du droit parlementaire. Leurs réflexions se sont concrétisées par la publication de plusieurs notes de la Fondation. D'autres, nombreuses, suivront rapidement. Ce débat mérite en effet d'être mené sans effets de manches : c'est notre pacte démocratique qui est en jeu.

Le présent rapport constitue un point d'étape faisant ressortir 30 propositions, autour de trois enjeux importants : **la transformation de la procédure parlementaire d'abord**, et notamment de la « théâtrale » séance de questions au gouvernement. Nous proposons ainsi, par exemple, de réserver la séance des questions au gouvernement à l'opposition, d'organiser une séquence trimestrielle de questions au gouvernement composée de questions posées par des citoyens tirées au sort, ou encore d'instaurer une séance trimestrielle de questions au gouvernement au Conseil économique, social et environnemental.

Le deuxième enjeu, c'est celui du **contrôle et de l'évaluation de la loi**. Nous proposons ainsi que soit permis aux parlementaires de s'opposer par une majorité qualifiée à la rédaction de décrets manifestement en opposition avec l'esprit ayant prévalu lors des débats parlementaires, ou encore d'organiser l'audition des ministres un an après l'adoption des textes législatifs qu'ils ont portés.

Enfin, le troisième enjeu est celui du **statut des parlementaires, de l'organisation de leur temps et de l'organisation du temps de notre vie politique**. Nous proposons notamment d'organiser le temps parlementaire de manière hebdomadaire : une semaine en Chambre, et une semaine en circonscription ; nous proposons également de faire des parlementaires européens des membres à part entière du Congrès, ou encore – et ce n'est pas la proposition la moins importante – de jumeler les élections législatives avec l'élection présidentielle.

30 propositions pour moderniser le Parlement

La procédure parlementaire

01

Réserver la séance des questions au gouvernement aux groupes parlementaires qui n'auraient pas voté la confiance au gouvernement ou le budget ; instaurer le droit de réplique lors de cette séance ;

02

Instaurer une séance trimestrielle de questions au gouvernement au Conseil économique, social et environnemental ;

03

Organiser un débat d'orientation devant le Parlement à l'issue de la présentation d'un projet de loi en Conseil des ministres, débat au cours duquel serait débattu les attendus du texte mais également l'étude d'impact ; supprimer parallèlement la discussion générale ;

04

Faire de la procédure accélérée la norme législative ;

05

Allonger la durée de l'étude des projets de loi du gouvernement ;

06

Interdire le dépôt d'amendement par le gouvernement en séance, au-delà de ceux à portée technique ;

07

Interdire de déposer en séance des amendements déjà discutés et rejetés en commission parlementaire ;

08

Rendre obligatoire la présence du ministre porteur du texte en commission parlementaire ;

09

Réformer la commission mixte paritaire en permettant des accords partiels, les autres parties du texte de loi devant être adoptées en dernière lecture par l'Assemblée ;

10

Réserver l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

11

Réformer la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) en améliorant la lisibilité des politiques publiques et en réformant l'article 40 de la Constitution en supprimant l'irrecevabilité du dépôt, tout en laissant au gouvernement la possibilité d'éviter un vote ;

Liens avec les citoyens

12

Organiser une séance trimestrielle de questions au gouvernement composée de questions posées par des citoyens présents en séance et tirés au sort au sein de chaque circonscription électorale ;

13

Organiser des consultations numériques entre le débat d'orientation du texte et son examen par les commissions parlementaires ;

14

Mettre en place une procédure d'amendements citoyen ;

15

Instaurer un office parlementaire d'évaluations citoyennes ;

Évaluation et contrôle

16

Accroître le nombre de missions parlementaires, notamment au profit de l'opposition ;

17

Organiser l'audition des ministres un an après l'adoption des textes législatifs qu'ils ont portés ;

18

Permettre aux parlementaires de s'opposer par une majorité qualifiée à la rédaction de

décrets manifestement en opposition avec l'esprit ayant prévalu lors des débats parlementaires ;

19

Rattacher la Cour des comptes au Parlement ;

20

Instaurer une délégation à la prospective au sein de l'Assemblée nationale ;

Statuts des parlementaires, vie du Parlement et organisation de la vie démocratique

21

Organiser le temps parlementaire de manière hebdomadaire : une semaine en Chambre, une semaine en circonscription ;

22

Instituer des Maisons du Parlement dans chacune des 300 circonscriptions des députés ;

23

Faire des députés européens des membres à part entière du Congrès ;

24

Jumeler les élections législatives avec l'élection présidentielle ;

25

Mettre en place une commission indépendante afin de procéder au découpage des circonscriptions ;

26

Affecter les moyens dégagés par les économies dues à la diminution du nombre de parlementaires à l'augmentation des enveloppes des collaborateurs parlementaires ;

27

Rédiger un statut du collaborateur parlementaire ;

28

Rendre les commissions Europe permanentes au sein des deux chambres ;

29

Mettre en place une instance de dialogue social rassemblant les représentants de l'ensemble des personnels et des employeurs dans chaque Chambre ;

30

Instaurer auprès du président de chaque Chambre un Comité contre le harcèlement sexuel.

Le 3 juillet 2017, fort de sa victoire à l'élection présidentielle de mai, Emmanuel Macron a pris la parole devant le Congrès, comme l'y autorise la Constitution depuis la révision de 2008. Alors même que cette préoccupation a finalement peu affleuré tout au long de sa « chevauchée » politique, la question de la réforme institutionnelle occupa une place non négligeable dans son long discours :

Il n'est pas de République forte sans institutions puissantes. Nées de temps troublés, nos institutions sont résistantes aux crises et aux turbulences. Elles ont démontré leur solidité. Mais, comme toutes les institutions, elles sont aussi ce que les hommes en font. Depuis plusieurs décennies maintenant, l'esprit qui les a fait naître s'est abîmé au gré des renoncements et des mauvaises habitudes. En tant que garant du bon fonctionnement des pouvoirs publics, j'agirai en suivant trois principes : l'efficacité, la représentativité et la responsabilité.

L'orientation était fixée, devant des parlementaires chez qui se partageaient le soutien enthousiaste des nouveaux élus de La République en marche, l'attentisme dubitatif de beaucoup d'élus des précédentes mandatures, l'opposition sourde, certes (deux semaines seulement s'étaient écoulées depuis les élections législatives, qui avaient été marquées par une vague conséquente), mais farouche des troisièmes. Ces caractérisations ne recouvraient d'ailleurs pas des frontières partisanes bien marquées. Là aussi, le temps était plus au « et » qu'à la soustraction.

C'est dans ce cadre que doit être replacée l'initiative du nouveau président de l'Assemblée nationale, François de Rugy. Le 20 septembre 2017, il a présenté un ambitieux chantier de réforme de cette institution qu'il connaît bien, en mettant en place sept groupes de travail : sur le statut des députés, celui de leurs collaborateurs, sur la procédure législative, le contrôle et l'évaluation des textes de loi, sur le développement durable, la transparence et enfin la démocratie numérique et la participation citoyenne. Ces groupes réunissent des parlementaires issus de l'ensemble des groupes politiques

représentés à l'Assemblée. Le président devrait sous peu présenter les premières pistes de réformes. Son souhait est qu'elles se déroulent durant toute la mandature, en une « réforme permanente ».

La Fondation Jean-Jaurès a décidé de ne pas bouder son plaisir et de contribuer à ce chantier d'intérêt citoyen. Elle a d'ailleurs déjà publié un certain nombre de notes sur ce sujet. L'objet de ce rapport est d'en présenter les éléments les plus saillants. Certains auteurs ont formulé des propositions qui ne sont pas reprises ici, non parce qu'elles sont rejetées, mais par souci de cohérence. D'autres propositions pourraient encore voir le jour dans les semaines qui suivront la publication du présent rapport, tant les acteurs que nous avons sollicités ont été nombreux à répondre favorablement. De nouvelles notes seront donc publiées après le présent texte. Leurs auteurs sont tant des acteurs parlementaires actuels que d'anciens acteurs ou des spécialistes du droit parlementaire. Il ne s'agit donc pas ici d'établir un rapport définitif, ficelé, en quelque sorte, mais bien plutôt un rapport d'étape pouvant, devant même donner lieu dans les semaines qui suivent à certaines amodiations, ajouts ou corrections. À n'en pas douter, les premières semaines de l'année 2018 verront les projets présidentiels, mais également ceux issus des trois chambres constitutionnelles (l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil économique, social et environnemental) se préciser.

Accroître l'efficacité de la procédure parlementaire

Dans son discours du 3 juillet 2017, le président de République s'est penché avec délices sur la procédure parlementaire. Voici ce qu'il en disait à Versailles devant celles et ceux dont il n'a jamais été le pair :

Il nous faut du temps pour penser la loi. Du temps pour la concevoir, la discuter et la voter. Du temps aussi pour s'assurer des bonnes conditions de son application. Souhaiter que nos institutions soient plus efficaces, ce n'est donc pas sacrifier au culte de la vitesse, c'est rendre

la priorité au résultat. Sachons mettre un terme à la prolifération législative. [...] Elle affaiblit la loi, qui perd dans l'accumulation des textes une part de sa vigueur et, certainement, de son sens. Telles circonstances, tel imprévu, telle nouveauté ne sauraient dicter le travail du législateur. Car la loi n'est pas faite pour accompagner servilement les petits pas de la vie de notre pays. Elle est faite pour en encadrer les tendances profondes, les évolutions importantes, les débats essentiels, et pour donner un cap. Elle accompagne de manière évidente les débuts d'un mandat.

Mais légiférer moins ensuite, c'est consacrer plus d'attention aux textes fondamentaux, à ces lois venant répondre à un vide juridique, venant éclairer une situation inédite. C'est cela, le rôle du Parlement. Légiférer moins, c'est mieux allouer le temps parlementaire. C'est, en particulier, réserver de ce temps au contrôle et à l'évaluation. [...] Voter la loi ne saurait être le premier et le dernier geste du Parlement.

Ce long propos s'inscrit dans le droit fil de ce qui est communément admis depuis de nombreuses années : le rôle du Parlement se saurait se limiter au seul vote des projets de lois proposés par le gouvernement. Il lui revient d'en suivre l'effectivité de la mise en place. Dont acte. Mais cela peut toutefois conduire à repenser la procédure parlementaire.

Tordons d'abord le cou à une idée préconçue. Notre Parlement n'est pas plus lent que les autres dans son travail législatif. Le délai moyen d'adoption des projets de lois (hors loi de finances) est de 149 jours, inférieur donc à la moyenne britannique (169 jours) ou italienne (180 jours) et équivalente à la moyenne allemande (156 jours) ou belge (149 jours). N'oublions jamais d'ailleurs que le premier rôle du Parlement est de permettre l'appropriation par tout un chacun des nouveautés induites par le parcours législatif. Il a, ainsi que le souligne Maxime des Gayets, un rôle essentiel de « légitimation des politiques publiques, plutôt que celui d'un espace

de création et de décision¹ ». Avant de blâmer le Parlement pour le temps qu'il passe à étudier le texte d'un projet de loi, admettons que la première des responsabilités en revient d'abord au gouvernement. Ce dernier, bien trop souvent, dépose ses projets dans l'urgence, avec des études d'impact peu ou mal renseignées (en dépit de la réforme de 2008). Cela conduit les parlementaires désignés rapporteurs au fond, ou pour avis, à procéder à un examen trop rapide du texte, ce qui inévitablement tend à justifier la lourdeur de la navette parlementaire. Il serait trop cruel, et aisé, de rappeler le nombre de ministres – de quelque gouvernement que ce soit – qui ont dû déposer en urgence un amendement et réécrit, parfois de manière substantielle, telle ou telle partie de leur propre texte de loi. Cette incapacité ministérielle et administrative à respecter le rôle des parlementaires doit cesser. Doit-on également rappeler que plus de 80 % des lois sont issues des projets gouvernementaux ? Si le Parlement légifère trop souvent, la responsabilité en revient bien d'abord... au gouvernement.

Comme le propose Bernard Rullier, il pourrait être prévu que, dès qu'un projet de loi est déposé au Conseil des ministres, celui-ci fasse l'objet d'un débat d'orientation devant les Assemblées². De cette manière, l'étude d'impact, qui est censée à la fois justifier de la nécessité de légiférer et présenter les avantages des dispositifs envisagés, pourrait être débattue par les groupes parlementaires. On disposerait également du temps nécessaire pour que cette étude d'impact puisse être éventuellement critiquée grâce à d'autres études. Cette mesure permettrait de se passer de la discussion générale. Cette dernière, qui confine parfois à un exercice lénifiant, n'autorise que rarement des expressions novatrices et se limite bien souvent à un exercice d'autocongratulation ou encore de mise en pièces du texte présenté par le gouvernement. Toujours dans le droit fil de cette procédure, dès lors que plus des quatre cinquièmes des textes sont adoptés dans le cadre de la procédure dite accélérée, la question d'inscrire cette réalité dans le texte constitutionnel,

1. Maxime des Gayets, *Faire vivre le moment parlementaire*, Fondation Jean-Jaurès, 18 octobre 2017.

2. Bernard Rullier, *La Réforme de la procédure parlementaire*, Fondation Jean-Jaurès, 9 octobre 2017.

comme le propose notamment Guillaume Gouffier-Cha³, ne peut être éludée. Après tout, s'il s'agit de mettre la lettre en adéquation avec la pratique, il n'est nul besoin de se l'interdire. Toutefois, et c'est essentiel, ces deux réformes ne peuvent s'entendre que dans la mesure où la commission allonge le délai d'étude d'un projet de loi.

Améliorer le processus d'amendement

À ce stade, l'épineuse question du droit d'amendement des parlementaires demeure. Droit individuel, il ne saurait être bridé, quand bien même il est aujourd'hui régulé par les groupes politiques (ou censé l'être). Or, en dépit de la réforme de 2008 faisant du texte étudié en séance celui voté par la commission, et non plus celui du gouvernement, il est trop fréquent que les amendements rejetés en commission réapparaissent en séance publique – souvent avec les mêmes acteurs, d'ailleurs. Compte tenu de l'organisation d'un véritable débat en début de processus parlementaire (comme nous venons de le proposer) et, rappelons-le, de la possibilité pour tout parlementaire de participer aux travaux des commissions et d'y défendre des amendements qu'il souhaite porter, la révolution consistant à ne pas autoriser le dépôt en séance d'amendements déposés en commission, voire à faire adopter le texte en commission, pourrait être instaurée. Il serait alors impératif que le ou la ministre en charge du projet de loi participe à l'ensemble des débats de la commission. Après tout, ce serait un signe, non pas d'une volonté de brider le débat, mais bien de respect du travail parlementaire. Nombreux d'ailleurs sont ceux qui ont salué cette méthode utilisée par le ministre à l'occasion de l'examen de la loi dite « Macron ».

Simplifier la procédure de la commission mixte paritaire (CMP)

Si, pour reprendre les termes du président du Sénat à l'occasion de son hommage à Nicole Bricq, la procédure de la commission mixte paritaire constitue le *nec plus ultra* du parlementarisme, sa simplification, en cas d'échec, n'est pas inenvisageable. À cet égard, les pistes avancées par Marc Marienval sont pertinentes⁴. Aujourd'hui, la procédure se déroule en trois temps : l'Assemblée réaffirme d'abord sa position au cours d'une nouvelle lecture ; le Sénat examine ensuite ce texte avec la possibilité de l'adopter ou de l'amender (sans toutefois élaborer un nouveau texte) ; enfin, l'Assemblée adopte de nouveau son texte (en retenant éventuellement certains amendements souvent techniques du Sénat).

On pourrait envisager la possibilité d'un accord partiel en CMP, ce qui permettrait de sortir de la logique du tout ou rien qui prévaut aujourd'hui. « Ainsi les deux Assemblées pourraient-elles se mettre d'accord sur les points les moins clivants et les plus techniques tout en constatant leur désaccord sur les points les plus politiques, le dernier mot étant donné alors directement à l'Assemblée, sur ces points exclusivement », explique Marc Marienval⁵.

Enfin, pour répondre à la dénonciation caricaturale sur l'absence de prise en compte du droit des parlementaires, l'utilisation du 49.3 pourrait être réservée aux deux seuls textes indispensables pour un gouvernement désirant gouverner : la loi de finances initiale et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. On en reviendrait ainsi à l'épure de la tradition d'un parlementarisme rationalisé. La conjonction des minorités ne saurait en effet empêcher un gouvernement de disposer des moyens de son action essentielle, tant que nulle autre majorité ne saurait remplacer.

3. Guillaume Gouffier-Cha, *L'Assemblée nationale n'est-elle pas trop figée dans le temps ?*, Fondation Jean-Jaurès, 13 novembre 2017.

4. Marc Marienval, *Modification de la composition du Parlement : quels enjeux ?*, Fondation Jean-Jaurès, 7 novembre 2017.

5. *Ibid.*

Amender la loi organique relative aux lois de finances

Dans le cadre de la procédure parlementaire, demeure néanmoins un trou noir. Il est trop souvent présenté de manière caricaturale au plus grand profit des parlementaires eux-mêmes, qui se plaignent ainsi de leur manque de pouvoir, et du gouvernement lui-même, qui s'en sert pour délégitimer toutes les demandes émanant des parlementaires, fussent-ils de sa propre majorité, afin de disposer de plus de pouvoirs budgétaires. La loi organique relative aux lois de finances doit faire l'objet d'un dépoussiérage à l'aune de la pratique. Marc Marienval a raison de souligner dans son propos que ses promesses « sont loin d'avoir été tenues⁶ ». La lisibilité des politiques publiques n'a été qu'en partie améliorée. Le périmètre des missions et des programmes demeure insuffisant et la multiplication d'outils budgétaires rend certaines politiques publiques illisibles. C'est parfois volontaire, à l'évidence. La division du temps parlementaire entre l'examen des recettes puis des dépenses rend d'ailleurs la procédure opaque. De même, le maintien en l'état de l'article 40 et son utilisation somme toute absconse sont impossibles. L'une des pistes suggérées consisterait à supprimer l'irrecevabilité au dépôt, mais à laisser au gouvernement la possibilité de s'opposer à des mesures qu'il estimerait trop coûteuses. Les initiatives parlementaires pourraient ainsi être débattues tout en laissant au gouvernement la possibilité d'éviter un vote dont l'issue lui semblerait incertaine. Luc Carvounas rappelle, non sans malice, qu'une telle préconisation avait été avancée en son temps (en 2008...) par les deux présidents des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, Jean Arthuis et Didier Migaud⁷. Toutefois, cette question de la procédure budgétaire mériterait d'être travaillée de manière encore plus approfondie.

Renforcer les liens entre les citoyens et le travail parlementaire

C'est notamment dans ce cadre de la procédure que l'enjeu des liens avec les citoyens grâce aux nouvelles technologies pourrait être utilement envisagé. Bien sûr, l'expérience de la loi pour une République numérique en montre à la fois les avantages et les faiblesses. Elle a certes l'avantage, notamment, de faire émerger des enjeux peu ou pas perçus dans le cadre de la préparation du projet de loi, et parfois de lutter contre les forces d'inertie, fussent-elles administratives. Elle a ainsi permis la reconnaissance d'un statut des *e-gamers* en mai 2016. Mais sa faiblesse est qu'il suffit pour un secteur, ou une communauté bien organisée, de bâtir une mobilisation numérique pour imposer une orientation dans le débat public. Mais, somme toute, cela différencierait-il beaucoup des actions d'influence mises en œuvre par les associations de défense de telle ou telle orientation ou même, de manière plus discrète, par nombre de lobbyistes ? L'organisation de débats d'orientation entre le dépôt du projet de loi en conseil des ministres et l'examen du texte en commission pourrait permettre l'organisation de telles consultations. Cela pourrait se concrétiser par la mise en place d'une plateforme de consultation numérique pour chaque projet de loi, dans le cadre des travaux préparatoires de chacune des Assemblées.

Parallèlement, on pourrait instituer la possibilité qu'une proposition de loi citoyenne par session parlementaire soit étudiée, comme le propose notamment Luc Carvounas⁸. Ce dispositif pourrait être complété par une procédure numérique d'amendement citoyen, comme cela a été envisagé dans le rapport *Refaire la démocratie*⁹. Ce renforcement des liens entre les citoyens et le travail parlementaire pourrait être utilement complété par la mise en place d'un office parlementaire

6. *Ibid.*

7. Luc Carvounas, *De la démocratie représentative à la démocratie collaborative*, Fondation Jean-Jaurès, 13 novembre 2017.

8. *Ibid.*

9. Claude Bartolone, Michel Winock, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions – Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale / La Documentation française, octobre 2015.

d'évaluation citoyenne des textes législatifs en lien avec la Commission nationale du débat public, comme le préconise Guillaume Gouffier-Cha¹⁰. Cet office pourrait d'ailleurs s'appuyer sur les outils déjà existants mais, comme le souligne Luc Carvounas, méconnus¹¹. Enfin, il pourrait être envisagé, s'agissant des questions d'actualité au gouvernement, qu'une séance par trimestre ne soit consacrée qu'à des questions posées par des citoyens tirés au sort parmi des volontaires dans le cadre de chaque circonscription électorale.

Rendre toute leur pertinence aux questions d'actualité au gouvernement

Mais, plus globalement, la séquence des questions d'actualité au gouvernement doit être profondément révisée, tant elle confine parfois au ridicule. Il est quelque peu singulier d'entendre des ministres répondre à des questions qu'ils ont parfois eux-mêmes sollicitées. Ici, le rôle de la question – mettre en difficulté le gouvernement sur des sujets d'actualité – a été perdu. Pourquoi, dès lors, ne pas réserver cette possibilité aux seuls parlementaires des groupes d'opposition, c'est-à-dire les parlementaires qui n'ont pas voté la confiance, ou n'ont pas voté le budget ? Après tout, les députés et les sénateurs de la majorité ne devraient pas être, en temps normal, les procureurs les plus virulents de l'action gouvernementale.

Comme le note très justement Magali Alexandre, l'initiative prise par le Sénat depuis 2015 avec le droit de réplique pourrait être justement appliquée à l'Assemblée nationale¹². En effet, dans son article 75 bis, le règlement intérieur de la Haute Assemblée prévoit qu'afin de « préserver la spontanéité des échanges, les sénateurs ne transmettent pas par avance leurs questions aux ministres qu'ils comptent interroger. Chaque sénateur intervenant

dispose d'un temps de parole de deux minutes ou deux minutes et demie, y compris, éventuellement, sa réponse au gouvernement. » Cette possibilité de la « réplique » empêche le gouvernement, sauf bien évidemment le Premier ministre, d'avoir le dernier mot. Les fameuses questions d'actualité au gouvernement recouvreraient alors leur fonction première : la mise en accusation du gouvernement. Dès lors, il pourrait n'y avoir qu'une séance dans chacune des deux Assemblées. On pourrait même envisager qu'une séance soit instituée devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE), là aussi une fois par trimestre.

Favoriser la création de missions parlementaires

Un des thèmes fréquemment mis en avant, y compris par le président de la République lors de son intervention du 3 juillet 2017, est l'indispensable travail parlementaire de suivi du vote de la loi. À cet égard, les progrès ont été particulièrement significatifs ces quinze dernières années, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Le comité d'évaluation et de contrôle, par exemple, joue parfaitement son rôle à l'Assemblée, de même que les missions d'information parlementaires. Toutefois, nombreux sont ceux qui souhaitent voir leur nombre augmenter – avec raison. C'est le cas de Dominique Raimbourg comme de Luc Carvounas¹³, même si tous deux reconnaissent qu'une telle disposition requiert un accroissement des moyens humains, afin que les parlementaires menant à bien ces missions soient entourés. Il ne serait d'ailleurs pas inapproprié d'accroître les capacités de l'opposition à déclencher la création de ces missions parlementaires. Elles participent ainsi tout à la fois du contrôle du gouvernement et de l'appropriation par les parlementaires eux-mêmes de thèmes nouveaux ou émergents, ce qui permet parfois de faire avancer dans le débat public un certain nombre de préconisations. Comme

10. Guillaume Gouffier-Cha, *op. cit.*

11. Luc Carvounas, *op. cit.*

12. Magali Alexandre, *Le Parlement et l'exécutif, un couple en éternelle crise*, Fondation Jean-Jaurès, 8 novembre 2017.

13. Luc Carvounas, *op. cit.*

l'explique Maxime des Gayets, il n'est « pas alors question de légiférer dans l'instant mais plutôt de contrôler, de nommer, de se positionner et d'informer sur les spécificités d'une politique publique. Et donc de la faire vivre¹⁴. »

Dresser le bilan des textes de loi votés

Dans un état d'esprit similaire, Maxime des Gayets préconise également une audition des ministres un an après l'adoption d'un texte de loi qu'ils auraient porté¹⁵. Cela aurait l'avantage d'exercer une pression sur la structure gouvernementale pour la mise en place des décrets d'application de la loi et, subsidiairement, de vérifier que ces décrets sont en conformité avec l'esprit de la loi. Dans ce cadre, on pourrait d'ailleurs envisager une procédure de remise en cause de ces décrets par le biais d'une majorité qualifiée, comme le propose Marie-Noëlle Lienemann, si ceux-ci s'éloignaient trop du travail législatif.

Rattacher la Cour des comptes au Parlement

Évidemment, la question qui revient sans cesse est celle des moyens affectés aux Chambres afin de mener à bien ce rôle de contrôle de l'activité gouvernementale ainsi que, subséquemment, celle de la place de la Cour des comptes. Il n'est pas faux de relever, comme le fait Maxime des Gayets, qu'il y a quelque chose de singulier dans le fait ce que ce soient les rapports de la Cour des comptes qui, périodiquement, agitent le débat public plutôt que ceux des parlementaires¹⁶. Si l'on souhaite être attentif à la dépense publique, alors effectivement, il ne serait pas inopportun de rattacher la Cour des comptes au Parlement – c'est d'ailleurs un vieux

serpent de mer des réformes institutionnelles. Que celle-ci et son président s'y opposent est somme toute dans la logique des choses. Mais l'argument utilisé le plus souvent, ses activités juridictionnelles, pourrait être aisément contourné, comme le relève Marc Marienval¹⁷.

Instituer une Délégation parlementaire à la prospective

Le dernier étage de ce nouvel édifice de contrôle est l'instauration d'une instance de prospective. On pourrait objecter que cela pourrait relever du temps long imparti au Conseil économique, social et environnemental, mais ce serait méconnaître la singularité du travail de cette chambre méconnue et ôter aux élus du peuple la capacité, et la légitimité de se projeter. C'est pourquoi la proposition de Luc Carvounas d'instituer une Délégation parlementaire à la prospective¹⁸ mérite d'être étudiée. Elle pourrait se réunir tous les cinq ans, à mi-mandat présidentiel. Elle regrouperait les acteurs des trois Chambres, mais également de France Stratégie, d'une Cour des comptes rattachée au Parlement et du Conseil constitutionnel, avec un ordre du jour établi d'un commun accord par les bureaux des trois Assemblées.

La question des parlementaires

Venons-en à l'épineuse question du nombre de parlementaires eux-mêmes. On peut être plus que dubitatif quant à l'argument de la prétendue meilleure efficacité du travail parlementaire induit par leur diminution. Il n'en demeure pas moins que cet engagement du candidat Macron a été réaffirmé avec force par le président de la République à l'occasion de son discours du 3 juillet 2017. Il convient ici de le citer également longuement :

14. Maxime des Gayets, *op. cit.*

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Marc Marienval, *op. cit.*

18. Luc Carvounas, *op. cit.*

Pour cela, il est une mesure depuis longtemps souhaitée par nos compatriotes qu'il me semble indispensable de mettre en œuvre : la réduction du nombre des parlementaires. Un Parlement moins nombreux, mais renforcé dans ses moyens, c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux. C'est un Parlement qui travaille mieux. C'est pourquoi je proposerai une réduction d'un tiers du nombre des membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des effets favorables sur la qualité générale du travail parlementaire. [...] Les Français, pour leur majeure partie, en sont également certains, cette réforme est indispensable. Cette réforme, qui devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République [...], n'a pas pour but de nourrir cet antiparlementarisme ambiant, elle vise à donner aux élus de la République plus de moyens et plus de poids.

Deux éléments sont essentiels dans ce propos : la réduction du nombre de parlementaires qui pose de réelles difficultés, mais surmontables, et les moyens accordés aux parlementaires.

Conséquences de la réduction du nombre de parlementaires

La réduction du nombre de parlementaires souhaitée par le président de la République, couplée avec la limitation à trois du nombre de mandats successifs, conduirait à une diminution de 30 % des effectifs. Le président de l'Assemblée nationale, quant à lui, préconise de revenir à quatre cents députés. La première réflexion à mener est de veiller à maintenir le rapport de force entre les élus du suffrage universel direct, et ceux du suffrage universel indirect pour la composition du Congrès. Dans l'hypothèse du président de l'Assemblée, le nombre de sénateurs devrait diminuer de près de

90. Il serait à cet égard logique de profiter de cette réforme pour, enfin, associer les députés européens au Congrès. Ils jouent à l'évidence un rôle majeur dans notre législation, et même dans le contrôle du gouvernement, notamment sur le plan de ses engagements européens (*cf. infra*).

Apparaît immédiatement la question du mode de scrutin de l'élection des députés. Et ce, d'autant plus que le président de la République a clairement signifié sa volonté d'introduire une dose de proportionnelle. Et même si à ce stade, nulle véritable indication n'émerge quant à son niveau, l'hypothèse de 25 % avancée par le président de Ruyg peut être retenue. Dans ce cas, il faudrait redécouper les 577 circonscriptions actuelles en 300, ce qui inmanquablement soulèvera la question de la représentation des territoires peu ou relativement peu peuplés. Et, s'il conviendra de s'appuyer sur le découpage des cantons effectué en 2015, sans s'interdire de constituer des circonscriptions interdépartementales, le gouvernement pourrait innover de manière appropriée en instituant une commission indépendante à la fois de l'exécutif et des passions parlementaires, chargée, en lien avec le Conseil constitutionnel, de procéder à ce découpage. La même commission devra se pencher sur la représentation sénatoriale. En effet, la réduction du nombre de sénateurs peut avoir pour conséquence qu'un certain nombre de départements voient leur représentation sénatoriale disparaître. Il faudrait alors réduire drastiquement celle de quelques départements très peuplés ou s'appuyer sur les circonscriptions régionales pour déterminer leur nombre. Après tout, cela pourrait être un moyen de modifier le corps électoral en assurant une meilleure prise en compte du « fait communautaire » qui a définitivement pris ses marques dans notre paysage institutionnel ces dernières années. Dans sa mission première, le Sénat doit en effet représenter les intérêts des collectivités territoriales.

Demeure une question délicate : quand doivent se dérouler les élections législatives ? La préconisation avancée par Marc Marienval de les coupler avec le scrutin présidentiel¹⁹ mériterait d'être retenue

19. Marc Marienval, *op. cit.*

comme une piste sérieuse. Elle redonnerait une légitimité aux élections législatives. Et après tout, à quel moment se montre dans toute sa force et sa vigueur, parfois radicale, comme en juin 2017, la structuration politique de notre pays, sinon lors du premier tour de l'élection présidentielle ? C'est bien alors qu'apparaissent les rapports de force politiques, et non uniquement au second tour de cette « élection reine » de la V^e République.

Accroître les moyens dont disposent les parlementaires

D'après le discours présidentiel du 3 juillet 2017, cette diminution du nombre de parlementaires doit nécessairement s'accompagner d'un renforcement des moyens qui leur sont accordés pour mener à bien leurs missions. Outre le renforcement que pourrait indubitablement constituer le rattachement de la Cour des comptes que nous avons évoqué plus haut, l'accroissement des moyens est d'autant plus impératif qu'avec la fin, opportune, du cumul du mandat parlementaire et de la participation à l'exécutif local, l'utilisation induite par cette participation au profit du travail parlementaire bien réelle jusqu'alors a disparu. Ainsi, par exemple, l'enveloppe de 9 500 euros mensuels accordée aux députés pour rémunérer leurs collaborateurs pourrait être accrue de près de 40 %, ce qui leur permettrait de densifier leur force de travail et d'être ainsi mieux accompagnés. Et cela s'avérerait d'autant plus nécessaire que les territoires à couvrir, et le nombre d'habitants, auront par la force des choses singulièrement crû. Non seulement la même logique devrait être appliquée à l'ensemble des moyens affectés aux parlementaires (on pense ici à l'enveloppe informatique d'un montant de 15 000 euros débloquée pour la durée du mandat), mais bien évidemment également à ceux des sénateurs. Ce ne serait que justice et démontrerait ainsi la volonté de renforcer les pouvoirs d'action des membres du Parlement.

Revoir l'organisation du travail parlementaire

Dans le même ordre d'idées, la question de l'organisation du travail parlementaire doit être abordée. Il serait par exemple sans doute opportun de remettre sur l'établi la semaine parlementaire, aujourd'hui bien trop souvent, par exemple à l'Assemblée nationale, concentrée sur deux jours, au mieux deux jours et demi. Les réunions de groupe, élément structurant de la vie à l'Assemblée nationale, se tiennent le mardi matin, suivies fréquemment de la réunion au sein de chaque groupe d'une même commission avant la séance des questions d'actualité au gouvernement, puis les votes solennels, et enfin les débats sur les projets de loi. Le mercredi, la matinée est consacrée au travail en commission, avant que la séance des questions d'actualité au gouvernement puis l'ordre du jour ne reprennent leurs droits. Bien sûr, l'Assemblée comme le Sénat siègent également le jeudi, voire le vendredi. Mais, bien trop fréquemment, les bancs se vident, qui pour retourner en circonscription, qui pour mener à bien des auditions dans le cadre des travaux parlementaires.

Ne serait-il pas opportun de substituer à cette organisation du travail parlementaire un tout autre rythme : une semaine consacrée au travail parlementaire, une autre en circonscription ? Cela permettrait aux parlementaires d'éviter des allers-retours préjudiciables à la permanence du travail parlementaire, et notamment du contrôle de l'action du gouvernement. Sans doute serait-il temps de rendre permanentes les commissions Europe, comme dans le cas des autres commissions des Assemblées, et d'instituer, comme le propose Luc Carvounas, une soirée bimensuelle de débat au Parlement organisée par la Commission des affaires européennes, et exclusivement consacrée aux thématiques européennes²⁰. De même faudrait-il, comme le préconise Guillaume Gouffier-Cha²¹, mettre en place une instance sociale rassemblant

20. Luc Carvounas, *op. cit.*

21. Guillaume Gouffier-Cha, *op. cit.*

l'ensemble des personnels des Assemblées et les représentants des employeurs, comme le prévoit la loi récemment adoptée par le Parlement. Enfin, il conviendrait de mettre en place un Comité de lutte contre le harcèlement au sein de chacune des Chambres, comité impérativement rattaché à la présidence²². Cette préoccupation doit innover l'ensemble des politiques sociales de ces lieux sacrés de la démocratie parlementaire.

Le « Parlement d'après-demain »

Conséquemment, et en lien direct avec la réforme portant sur le nombre de parlementaires qui est envisagée par le président de la République, il serait sans doute opportun de créer dans chaque circonscription des maisons de l'Assemblée nationale, comme le préconise Guillaume Gouffier-Cha²³. Elles seraient bien plus que des permanences conçues pour les parlementaires : des lieux d'échange, des espaces d'information et de consultation pour tous les citoyens. « Cela recréerait un véritable lien entre l'Assemblée nationale et les territoires²⁴. » C'est bien dans ce cadre que devront être remises à plat les méthodes de travail des parlementaires. À l'heure du numérique, sans envisager de « raser le Palais-Bourbon²⁵ », il serait plus qu'opportun d'envisager de nouvelles formes de participation aux travaux parlementaires ne se résumant pas, même si elle est cruciale, à la présence en commissions ou en séances publiques. Mettre en place une mission parlementaire spécifique adossée aux acteurs de la French Tech, comme le préconise Guillaume Gouffier-Cha²⁶, doit nous permettre d'envisager le Parlement « d'après-demain ». Enfin, car ils sont partie prenante de la vie parlementaire, les collaborateurs des parlementaires doivent voir leurs conditions de travail continuer de s'améliorer. Bien sûr, les mesures sur l'augmentation de l'enveloppe

consacrée aux collaborateurs que nous avons évoquées plus haut peuvent y contribuer. Mais il convient également de doter ces personnels dévoués à leur parlementaire, qui ne comptent pas leurs heures, en circonscription comme en Chambres, d'un véritable statut protecteur.

Procédure, statut des députés et de leurs collaborateurs, association de nos concitoyens, notamment grâce au numérique, contrôle et évaluation de l'action du gouvernement : dans chacun de ces domaines, les préconisations avancées ici – d'autres viendront s'ajouter par la suite ou approfondiront certaines esquissées – pourraient permettre de bâtir ce « Parlement de demain » envisagé par le président de l'Assemblée nationale.

22. Juliette Clavière, *Sept propositions pour lutter contre le harcèlement sexuel au Parlement*, Fondation Jean-Jaurès, 11 décembre 2017.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. Adrien Taquet, *Faut-il raser le Palais Bourbon ?*, Fondation Jean-Jaurès, 13 novembre 2017.

26. Guillaume Gouffier-Cha, *op. cit.*

Annexes

PROPORTIONNELLE, NOMBRE DE PARLEMENTAIRES : MODALITÉS DE LA RÉFORME

Bernard Rullier

9 octobre 2017

L'introduction d'une « part de proportionnelle » et/ou la diminution du nombre de parlementaires reviennent sur les équilibres fondamentaux de la V^e République et conduisent inmanquablement à un redécoupage des circonscriptions législatives. Analyse et propositions par Bernard Rullier, conseiller parlementaire du président de la République entre 2012 et 2017.

La proportionnelle est la disparition du fait majoritaire

Aux dernières élections législatives, le mouvement qui a soutenu Emmanuel Macron, allié au MoDem, a obtenu 32,33% des voix au premier tour et, après le second tour, 360 députés – soit 62,39% des sièges de l'Assemblée nationale. Grâce au scrutin majoritaire à deux tours, le fait majoritaire a fonctionné et une majorité parlementaire a été constituée, permettant l'application du programme présidentiel. Ce fait majoritaire permet que les lignes fondamentales du projet politique soient déterminées à l'occasion de l'élection présidentielle et non lors des élections législatives et que la majorité parlementaire ne se consacre pas à la réalisation de son propre programme mais à celui sur lequel le président élu s'est engagé devant le peuple.

La proportionnelle a des mérites connus : meilleure représentativité politique, parité effective, députés affranchis de la défense des intérêts locaux. C'est le choix politique du président de la République, ratifié par son élection et réitéré devant le Congrès le 3 juillet dernier.

Cette réforme électorale se combine avec un projet de baisse du nombre d'élus nationaux (parlementaires et membres du Conseil économique, social et environnemental) et locaux. S'agissant des parlementaires :

- la baisse d'un tiers évoquée au Congrès conduit à supprimer 305 parlementaires – de 925 actuellement à 620 –, soit 386 députés au lieu de 577 et 233 sénateurs au lieu de 348 ;
- le président de l'Assemblée nationale propose¹ pour sa part une réduction à 400 députés, dont 100 élus à la proportionnelle. Il avait fait des propositions proches lors de la précédente législature.

La proposition de loi n°2659 du 15 juillet 2015 instaurant l'élection de l'intégralité de l'Assemblée nationale à la proportionnelle à un tour dans le cadre des treize nouvelles régions, avec un seuil de 5% des suffrages exprimés (pour neutraliser l'abstention) pour être admis à la répartition des sièges, la méthode du quotient électoral (qui fixe le nombre de voix à obtenir pour un siège) et l'attribution des sièges restant à la plus forte moyenne (ce qui est déjà utilisé pour les élections sénatoriales et européennes). Cette initiative s'est accompagnée du dépôt d'une proposition de loi organique abaissant à 450 le nombre de députés et d'une proposition de loi constitutionnelle établissant la motion de défiance constructive, « à l'allemande ».

1. *Le Monde*, 8 juillet 2017 ; France Inter, 20 septembre 2017.

La réduction d'un tiers du nombre de députés doit s'apprécier au regard de l'évolution du rapport actuel entre les 577 députés et 348 sénateurs, qui est actuellement de 0,6 : s'il monte, on renforce le poids du Sénat aux votes du Congrès. Il convient de préserver la prééminence numérique des élus du suffrage direct sur ceux du suffrage indirect.

La baisse du nombre de députés doit être concomitante à celle du nombre de sénateurs. Le Sénat peut donc bloquer la réforme, au nom de la défense des départements – avec 233 sénateurs, la représentation de chacun des 100 départements crée des inégalités électorales incompatibles avec la jurisprudence constitutionnelle – ou des zones rurales. La voie du référendum de l'article 11 (s'agissant de lois organiques ou ordinaires) permettrait de lever le veto (politique) sénatorial.

La baisse du nombre de sénateurs remet en question le cadre départemental de son élection. C'est une opportunité de modernisation du Sénat mais également un motif pour lui de résister à la réforme. Des départements pourraient ne plus avoir de sénateurs, ce qui interroge l'existence d'une représentation politique pour les départements les plus faibles démographiquement et pourrait conduire à l'adoption du cadre régional pour l'élection sénatoriale.

La baisse du nombre de parlementaires risque de rendre plus difficile l'accès au juge constitutionnel puisque la Constitution a fixé un seuil de saisine à 60 députés ou sénateurs (article 61), lequel devrait être revu également à la baisse (par exemple fixé par une proportion, et/ou différent entre les deux assemblées).

L'introduction de la proportionnelle dans une Assemblée nationale au format réduit doit amener à trancher plusieurs options :

- le nombre de députés élus à la proportionnelle : si la proposition du président de l'Assemblée nationale François de Rugy est retenue, c'est une forte dose qui est introduite, à hauteur de 25% (100 sur 400), ce qui aura des conséquences sensibles sur la nouvelle répartition des sièges entre départements et le redécoupage infra-départemental.
- la taille de la circonscription : la réforme permet de moderniser doublement la carte électorale :
 - pour les 300 circonscriptions restant pourvues au scrutin majoritaire, le redécoupage pourra prendre en considération les nouveaux cantons délimités en 2015 ;
 - pour les 100 députés élus au scrutin proportionnel, la circonscription régionale pourrait être retenue en se calant sur les treize nouvelles régions.
- l'articulation entre les deux modes de scrutin :
 - soit la proportionnelle et le scrutin majoritaire sont des scrutins parallèles, comme au Japon. Aucun lien n'est établi et toutes les listes participent à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle, y compris les grands partis déjà bénéficiaires du scrutin majoritaire ;
 - soit la proportionnelle est un scrutin de compensation au profit des listes « défavorisées » par le scrutin majoritaire² ;
 - soit l'électeur dispose de deux voix, les deux votes étant totalement indépendants, soit il dispose d'un vote unique, chaque candidat au scrutin majoritaire serait rattaché à une liste régionale et votant pour le premier, l'électeur voterait donc pour la deuxième. Le risque est de créer dans les faits deux catégories de députés, ceux exposés au risque du scrutin majoritaire et contraints de faire une campagne électorale, ceux protégés qui auront été désignés par leur parti pour figurer sur une liste et étant élus sans même avoir rencontré un électeur.

2. Jean-Louis Bourlanges a proposé un tel système dans « Actualités de la proportionnelle », *Regards sur l'actualité*, mars 2008.

- un redécoupage ou un réagencement des circonscriptions :
 - en suivant le schéma proposé par le président de l'Assemblée nationale, 300 nouvelles circonscriptions seraient « regroupées par deux » ;
 - en tout état de cause, l'ensemble des circonscriptions devront être redécoupées soit un exercice plus ambitieux qu'en 2009-2010, qui n'avait concerné que 42 départements.

Les effets de la réforme

Avant 2022, le passage de 577 à 300 circonscriptions peut avoir des effets déflagrateurs sur la stabilité politique de la majorité, les députés sortants s'affrontant pour être investis dans les nouvelles circonscriptions. Plus encore, certains seront en compétition pour être repêchés sur les listes à la proportionnelle.

La baisse de nombre de parlementaires risque d'annihiler les effets bénéfiques attendus de la mise en œuvre du non-cumul des mandats :

- plus les circonscriptions seront grandes, plus les députés auront besoin de davantage de temps à s'y consacrer et plus ils risquent d'être moins présents au Parlement;
- une diminution du nombre de députés hausserait mécaniquement et fortement le taux de représentation et donc l'effort de proximité (dans des circonscriptions plus grandes et redécoupées) que devront assurer les députés élus en 2022. Un député de 2017 représente ainsi beaucoup plus d'habitants ou de citoyens qu'en 1986, lesquels ont augmenté de 9,5 millions et 8 millions respectivement;
- la réforme risque d'accroître le désert électoral notamment dans les départements ruraux. Ainsi, la règle de la représentation minimale des départements par deux députés ayant été abandonnée en 2010, la Creuse et la Lozère qui n'ont plus qu'un seul député perdrait leur représentation propre (mais non, pour des raisons évidentes, trois départements d'outre-mer à un siège : Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna). Or le président Macron a indiqué au Congrès que « cette réforme indispensable devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République ». Pourtant, 21 départements métropolitains, et trois outre-mer, ne seraient plus représentés que par un seul député : Alpes-Haute-Provence, Ardèche, Ariège, Cantal, Corrèze, Corse du Sud, Gers, Haute-Corse, Haute-Loire, Haute-Marne, Haute-Saône, Hautes-Alpes, Hautes-Pyrénées, Indre, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Meuse, Nièvre, Tarn-et-Garonne, Territoire de Belfort.

La réforme ne sera donc efficace qu'à une triple condition :

- le renforcement des moyens du Parlement : l'objectif de la réforme étant d'augmenter la capacité d'intervention de parlementaires moins nombreux ;
- une nouvelle culture politique de la délibération : la recherche de consensus, de majorités élargies et d'idées puisqu'aucune formation politique ne sera plus en mesure d'obtenir une majorité nette à elle seule ;
- la formation de coalitions parlementaires devra s'effectuer clairement avant les élections législatives et non après sous peine que les citoyens ne condamnent le retour au régime des partis.

Le redécoupage, un processus long et un calendrier contraignant

Cette procédure fixe un tempo contraignant. Compte tenu de la règle républicaine de non-modification des règles du jeu électoral un an avant l'élection (soit juin 2021) et de la durée du précédent exercice (septembre 2008-décembre 2009), entre quinze et dix-huit mois, le processus devrait être lancé au plus tôt, et début 2020 (soit avant les élections locales) au plus tard.

Le processus obéit désormais à cinq étapes principales.

Une habilitation du gouvernement à procéder au découpage des circonscriptions législatives par ordonnance

La mesure d'habilitation pourrait être jointe au projet de loi établissant une part de représentation proportionnelle (article L.123 du code électoral). C'est une loi ordinaire, avec dernier mot aux députés. Elle pourrait être accompagnée, le cas échéant, de dispositions législatives, de nature organique, relatives au nombre de députés (article LO 119 du code électoral).

Lors du précédent exercice, le projet de loi adopté au conseil des ministres le 17 septembre 2008 a été promulgué le 13 janvier 2009, soit un délai de quatre mois. Il comportait également d'autres dispositions électorales³. La loi avait fixé au gouvernement un délai d'un an pour prendre les ordonnances (soit au plus tard en janvier 2010).

La loi d'habilitation avait également fixé des règles de fond :

- les circonscriptions doivent être constituées d'un territoire continu « sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques » ;
- l'unité communale et cantonale⁴ ;
- la règle selon laquelle les écarts de population entre les circonscriptions sont limités à 20% sauf impératif d'intérêt général.

La règle selon laquelle chaque département comptait au moins deux députés avait toutefois été censurée par la décision du Conseil constitutionnel du 8 janvier 2009.

Un projet d'ordonnance

Le projet d'ordonnance portant redécoupage des circonscriptions avait été transmis à la commission de l'article 25 dès le 30 avril 2009, soit moins de trois mois après la promulgation de la loi d'habilitation, mais le redécoupage avait été préparé dès le dépôt de la loi d'habilitation (septembre 2008) et avait nécessité un an de préparation par le ministère de l'Intérieur : il était achevé en septembre 2009.

Un double avis : de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution (nouveau) et du Conseil d'État (classique)

En 2009, le gouvernement avait dû revoir sa copie à deux reprises. Selon l'article L.567-7 du code électoral, la commission de l'article 25 se prononce, dans un délai de deux mois après sa saisine, par un avis publié au Journal officiel. Saisie le 30 avril 2009, la commission avait tenu 23 réunions en formation plénière, et son avis a été remis le 23 juin 2009, soit un rythme d'examen très soutenu dans le délai de deux mois. Pour 56 circonscriptions, la commission a rendu un avis défavorable : elle a validé sans réserve 48 départements, émis des suggestions pour 17 et formulé une proposition alternative voire complémentaire pour 35. Le gouvernement avait dû présenter une nouvelle version pour 7 départements et la commission avait rendu un nouvel avis le 30 juin 2009.

Le projet d'ordonnance est ensuite transmis au Conseil d'État. Son avis, rendu fin juillet 2009 (en moins d'un mois), s'était écarté du projet du gouvernement pour 92 circonscriptions, situées dans 29 départements.

3. Notamment relatives à la commission prévue par l'article 25 de la Constitution, à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger ou au remplacement temporaire au Parlement européen des représentants français nommés membres du gouvernement.

4. « Toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants ainsi que tout canton constitué par un territoire continu, dont la population est inférieure à 40 000 habitants et qui est extérieur aux circonscriptions des villes de Paris, Lyon et Marseille » doit être compris dans une même circonscription législative

L'ordonnance a été adoptée par le Conseil des ministres du 29 juillet 2009 (n°2009-935), soit six mois avant l'expiration du délai d'habilitation.

Une loi de ratification

La loi d'habilitation a fixé le délai de dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance, après avis du Conseil d'État, au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant celui de sa publication.

Cet article unique est d'ordinaire rapidement discuté et adopté. Toutefois, le projet de loi adopté au Conseil des ministres du 25 août 2009 n'avait achevé que le 23 février 2010 un parcours législatif chaotique, une seconde lecture ayant dû être effectuée, le vote conforme du Sénat en première lecture ayant été rejeté par l'adoption surprise d'un amendement communiste de rejet de l'article unique le 14 décembre 2009. Puis, à l'Assemblée nationale, en seconde lecture, le gouvernement avait eu recours au vote bloqué de l'article 44-3 de la Constitution face à l'obstruction des députés socialistes. Sans l'incident au Sénat, le vote conforme aurait dû avoir lieu le 14 décembre 2009 et on peut estimer le délai de ratification parlementaire à trois mois. Au total, de septembre 2008 à novembre-décembre 2009, le dernier redécoupage des circonscriptions a duré au minimum quinze mois.

Une validation par le Conseil constitutionnel

Même si le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint et avait validé en 2009 des choix « discutables » notamment en Moselle et dans le Tarn, le processus doit passer avec succès l'étape constitutionnelle sous peine d'être complété et rallongé.

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

Bernard Rullier

9 octobre 2017-12-08

Dans son discours au congrès de Versailles du 3 juillet 2017, le président de la République a demandé aux présidents des assemblées de faire des propositions concrètes d'évolution des institutions. Bernard Rullier, conseiller parlementaire du président de la République entre 2012 et 2017, contribue à cette réflexion en se concentrant sur la question de l'efficacité du Parlement. En se penchant sur le temps parlementaire et la prolifération législative, il propose des pistes pour améliorer la procédure parlementaire.

Le temps parlementaire

Le Parlement n'est pas le seul maître du temps parlementaire, qui dépend fortement de la manière dont le gouvernement intervient :

- pour fixer l'agenda parlementaire global et le rythme d'examen de chaque texte, dans les limites des règles constitutionnelles (art. 28),
- pour déterminer le nombre d'amendements qui modifient ou complètent chaque texte,
- dans la discussion parlementaire elle-même.

Le Parlement n'est pas le seul responsable de la longueur du processus de réforme : le temps parlementaire n'est que l'une des étapes de la réforme et intervient après sa préparation administrative (temps de la concertation avec les partenaires sociaux, lourdeur des consultations) et avant sa mise en œuvre par l'administration avec les décrets d'application – les 260 lois votées depuis 2012 ont nécessité 2 800 mesures d'application réglementaire dont 2 650 ont été prises, soit un taux de 95% ; le taux sous la législature précédente 2002-2007 était de 9 2% – dont le nombre est parfois considérable⁵.

Le consensus politique accélère également le temps parlementaire. Seuls quelques textes concentrent les longues batailles parlementaires mais ils sont chronophages. Près de trois lois sur quatre (200/260) ont été adoptées, entre 2012 et 2017, après accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat nonobstant des majorités parlementaires divergentes depuis 2014 : 106 lois ont été adoptées par vote conforme des deux assemblées et 94 lois après accord en commission mixte paritaire.

Pour accélérer la procédure parlementaire, plusieurs voies peuvent être explorées.

Poursuivre la pratique d'une seule lecture par assemblée

« La navette pourrait être simplifiée » (discours du président de la République au Congrès).

Dans les faits, la procédure accélérée est devenue la procédure de droit commun, confirmant une tendance observée sous les législatures précédentes, sans que le Sénat ne le conteste fortement, contrairement à la période 1997-2002 :

- 2002-2007 : 59
- 2007-2012 : 115
- 2012-2017 : 229 sur 260 lois adoptées (soit 88%).

5. Pour la loi ALUR de mars 2014, il y a eu 214 renvois à des décrets ou arrêtés.

Les parlementaires ont pris le pli. Il ne faut pas se défaire de cette banalisation de la procédure d'urgence. Il n'est pas recommandé de réduire, dans la Constitution, la navette parlementaire à une seule lecture (art. 45), ce qui pourrait susciter l'opposition du Sénat alors même que la pratique tend à banaliser cette accélération du temps parlementaire.

Si la procédure accélérée devrait être systématisée, il n'en demeure pas moins que le Parlement a besoin d'un temps de préparation du débat en commission. Il faut préserver le délai de six semaines entre le Conseil des ministres et la commission. Ce délai serait mis à profit pour organiser, sur le modèle procédural anglo-saxon, un débat parlementaire d'orientation, préalable à l'examen en commission et permettant d'ouvrir la réflexion à des contributions extérieures au Parlement, de débattre de l'étude d'impact voire de recourir à une instance indépendante de contre-expertise. Lors de l'examen du texte en séance, la discussion générale serait supprimée.

Les ministres responsables du texte pourraient le présenter ainsi au Parlement immédiatement après le Conseil des ministres afin que chaque parlementaire soit informé de ses principaux enjeux au début du processus législatif alors qu'actuellement un parlementaire qui n'est pas membre de la commission concernée n'en prend connaissance qu'en séance publique, une fois les jeux faits....

Il faudrait toutefois modifier les articles 42 et 43 de la Constitution comme indiqué par la censure constitutionnelle d'une initiative sénatoriale comparable en 2009.

Si la voie de la révision au Congrès est ouverte, on pourrait simplement supprimer la nouvelle lecture en cas d'échec de la commission mixte paritaire, qui est un triplement du débat, puisqu'on redépose souvent les mêmes amendements qui ont été pourtant rejetés. Lorsque les assemblées actent un désaccord, pourquoi rechercher un accord impossible ?

De même, il est proposé d'instaurer une procédure de législation expresse. On pourrait fixer au Parlement un délai limite pour examiner un projet de loi (en limitant le nombre de textes concernés par session) selon une procédure inspirée des lois de finances (sur le modèle de l'art. 47). À l'issue d'un délai de soixante jours, si le texte n'est pas adopté, le gouvernement peut le mettre en vigueur par ordonnance. La procédure d'urgence absolue déroge aux délais prévus à l'article 42 qui ne s'appliquent pas. Le texte peut être inscrit à l'ordre du jour de n'importe quelle séance.

Proposition de rédaction :

Article 45-1 (nouveau)

Deux fois par session, le gouvernement peut demander au Parlement l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi en urgence absolue. Les délais prévus à l'article 42 ne s'appliquent pas. Par exception aux dispositions de l'article 48, les textes sont inscrits en priorité à l'ordre du jour.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de trente jours après le dépôt d'un projet ou de la proposition, le gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante jours, les dispositions du projet ou de la proposition peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

L'équilibre entre la commission et la séance publique

« Vous devriez pouvoir, dans les cas les plus simples, voter la loi en commission » (discours du président de la République au Congrès).

L'adoption de la loi en commission, qui doit rester une possibilité, permettrait d'aller au bout de la logique de la révision de 2008, qui s'est arrêtée en chemin. L'encadrement de l'exercice du droit d'amendement n'est pas une atteinte au régime parlementaire dans le régime britannique, tout amendement rejeté en commission ne peut être redéposé en séance. Ce renforcement du rôle des commissions oblige à rendre impérative la présence des ministres (ce qui suppose de résoudre le conflit structurel d'agenda avec le Conseil des ministres).

Deux procédures de « vote de la loi en commission » sont possibles.

Trier au sein des textes ?

Permettre aux conférences des présidents d'optimiser le temps de la séance publique en réservant à cette dernière la discussion des amendements « les plus importants » suppose un travail de programmation des débats parlementaires par les conférences des présidents plus fin qu'actuellement pour chaque texte, mais également un consensus minimal entre les groupes parlementaires. Cette compétence ferait évoluer assez profondément le rôle de cette instance de programmation des débats (principalement) à la régulation de l'équilibre séance-commission. Elle serait toutefois assez chronophage et conduirait à des débats compliqués avec l'opposition.

Trier entre les textes : instaurer une procédure d'examen simplifiée

L'article 19 de la loi organique du 15 avril 2009 permet de prévoir que seul le texte adopté en commission est mis en discussion en séance publique sauf amendement du gouvernement ou de la commission. C'est une ratification en séance et sans amendement d'un texte qui a été modifié, le cas échéant, en commission par des amendements.

Le Sénat l'a introduit dans son règlement (avec la validation du Conseil constitutionnel) à titre expérimental – jusqu'en 2017. L'Assemblée nationale n'a pas encore adapté son règlement pour en prévoir l'usage. Cependant, la portée de cette procédure est limitée (par la loi organique elle-même) car elle suppose un consensus politique, tout président de groupe pouvant s'y opposer.

Revoir l'articulation entre le droit parlementaire individuel et la réalité politique collective

Le droit parlementaire est d'essence individualiste. Ainsi, chaque parlementaire, et lui seul, avec le gouvernement, a le droit d'amendement. Or, la réalité politique de l'exercice de ce droit est collective puisque les groupes parlementaires, désormais constitutionnalisés, sont des organes de régulation de ce droit individuel. Adopter la loi en commission sans recommencer le débat en séance publique pourrait conduire à limiter le droit d'amendement individuel en séance, en le réservant à la commission, ou à l'obtention d'un nombre minimal de signatures. Cette réforme remettrait en cause du droit d'amendement individuel de tout parlementaire sur tout texte (art. 44, art. 42), ce qui est politiquement très lourd, mais c'est la norme au Bundestag. A minima faudrait-il reconnaître à l'article 27 que la loi organique prévoit les conditions dans lesquelles la délégation de vote est effectuée au profit des groupes parlementaires, afin d'accorder la loi et la pratique.

La prolifération législative

« Sachons mettre un terme à la prolifération législative. (...) je souhaite qu'une évaluation complète de tous les textes importants (...) soit menée dans les deux ans suivant leur mise en application. Il est même souhaitable qu'on évalue l'utilité des lois plus anciennes afin d'ouvrir la possibilité d'abroger des lois qui auraient par le passé été trop vite adoptées, mal construites, ou dont l'existence aujourd'hui représenterait un frein à la bonne marche de la société française » (discours du président de la République au Congrès).

La prolifération normative est une préoccupation constante du Conseil d'État (rapports 1991, 2006, 2016) comme des pouvoirs publics car elle impacte la compétitivité de notre économie⁶ et entrave la libre administration des collectivités locales. Les deux assemblées s'en préoccupent⁷ et la simplification a été mise à l'agenda permanent de l'exécutif (SGMAP, choc de simplification, ministère dédié). La situation s'est engravée sous la précédente mandature avec des textes dont le volume a été multiplié par 3 ou 4, voire 10⁸ ! La production législative émanant essentiellement du gouvernement, il lui appartient d'être économe en projets de lois, de veiller à ce que chaque projet ne contienne que des dispositions normatives et de niveau législatif, que le nombre d'amendements gouvernementaux soient réduits (l'obligation de l'étude d'impact est contournée par le dépôt de plus en plus massif d'amendements) et qu'ils soient déposés dans des délais compatibles avec un examen sérieux par les commissions.

Pour l'endiguer, il est proposé de :

- conclure un pacte entre exécutif et législatif sur un processus de simplification et de changement de culture normative, s'inspirant de l'étude annuelle du Conseil d'État de 2016. En particulier, l'étude d'impact pourrait être discutée à l'occasion du débat d'orientation préalable afin que s'engage une vraie discussion sur l'option de recourir ou pas à la norme législative ;
- inciter le gouvernement à une meilleure gestion du temps parlementaire. La programmation législative doit être améliorée avec des agendas à horizon glissant (3, 6, 9 mois) comme l'a préconisé le rapport Christnacht réalisé au début du précédent quinquennat en 2012. Il faudrait rétablir un meilleur équilibre entre le temps gouvernemental (porté à 3 semaines par mois) et le temps parlementaire qui est sous-utilisé (réduction de 2 à 1 semaine) ;
- au cours du débat parlementaire, doter les assemblées de nouveaux outils d'endiguement :
 - renforcer les irrecevabilités constitutionnelles des articles 41 et 45 (respect du domaine de la loi et de la règle dite de l'entonnoir), en permettant à tout parlementaire de le soulever, comme pour l'article 40 ;
 - soumettre le dépôt d'amendement par le gouvernement à un délai limite mais permettre au président de la commission et/ou au rapporteur de déclarer recevables des amendements gouvernementaux hors délais ;
 - prévoir une actualisation de l'étude d'impact après la première lecture du texte dans chaque chambre.

Après le temps législatif, il faut développer le temps de l'évaluation :

- vérifier l'adéquation des règlements d'application de la loi votée afin de ne pas trahir la volonté du législateur. L'intérêt à agir du président des assemblées et/ou de 60 parlementaires pourrait être reconnu afin qu'ils puissent saisir en référé le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir pour défaut de proportionnalité

6. Les charges administratives représenteraient 3% du PIB et la France est classée par le Forum économique mondial 115^e sur 138 pays pour le critère du poids de la réglementation. On cite ainsi les huit modifications législatives intervenues sur le régime juridique des contrats aidés entre 2012 et 2016.

7. Rapport de la Raudière-Juanico de l'Assemblée nationale (mission d'information sur la simplification législative, octobre 2014) et Lamure-Cadic au Sénat (délégation aux entreprises, février 2017).

8. Loi pour la transition énergétique et la croissance verte (août 2015) : 64 articles délibérés au Conseil des ministres, 215 dans la loi promulguée ; loi santé de janvier 2016 de 57 à 227 ; loi de programmation pour l'outre-mer de 15 à 116.

ou d'inadéquation d'un règlement d'application ou d'une action en manquement si le décret n'a pas été pris dans un délai raisonnable.

Examinons l'exemple de l'article 52 de la loi Macron visant à introduire davantage de concurrence au sein de la profession de notaires : le décret pris par le Garde des Sceaux le 9 novembre 2016 autorise les notaires déjà installés à se porter candidats pour l'attribution de nouveaux offices, réduisant à néant l'esprit de la loi. Le 15 décembre 2016, un recours pour excès de pouvoir a été introduit devant le Conseil d'État par un requérant ayant le diplôme de notaire pour obtenir l'annulation de ce décret. Il est trop tôt pour savoir si le Conseil d'État, dans le cadre de son contrôle de légalité, sanctionnera une violation de la loi en l'espèce⁹.

- instaurer une clause de révision imposant l'évaluation des principales lois au bout de deux ans, comme l'évoque le président de la République.

En Allemagne, depuis le 1^{er} janvier 2013, toute loi créant des charges supérieures à 1 million d'euros doit être évaluée dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Ce type de clause, également usitée aux Pays-Bas, paraît préférable à la clause de caducité à une certaine échéance, contraignant à l'évaluer avant de décider sa reconduction, son abandon ou son ajustement, ce qui augmente mécaniquement l'instabilité normative. Cette évaluation serait conduite par un binôme majorité-opposition comme prévu depuis octobre 2014 par l'Assemblée nationale avec le nouvel alinéa à l'article 145-7. Ces rapports d'évaluation peuvent donner lieu à un débat en séance publique. Ces nouvelles dispositions devront s'accompagner d'un renforcement des moyens de l'Assemblée permettant de les rendre effectives. Le Parlement pourrait se faire assister dans l'évaluation des lois par la Cour des comptes, au titre de l'article 47-2 de la Constitution, par des corps d'inspection et de contrôle de l'exécutif, des juridictions suprêmes, par France Stratégie ou par le Conseil économique et social et environnemental.

L'articulation entre démocratie représentative et ouverture aux citoyens

Il n'est pas recommandé de faire croire aux citoyens qu'ils peuvent être législateurs en expérimentant le droit d'amendement citoyen¹⁰. Ce serait une double faute, dévalorisant inutilement la fonction représentative du Parlement et faisant croire que chacun peut aisément devenir législateur.

En revanche, si un débat d'orientation préalable est organisé en séance publique, la contribution citoyenne sur les projets ou propositions de lois pourrait devenir un principe, en conservant au gouvernement la faculté de l'excepter sur motivation¹¹.

En revanche, pour ouvrir les assemblées sur les préoccupations des citoyens, le droit de pétition pourrait être revivifié.

En France, le droit de pétition devant le Parlement a disparu de nos Constitutions depuis 1870 comme de la pratique. Deux des trois fonctions de la pétition s'exercent désormais par d'autres moyens : le pouvoir de contrôle des parlementaires s'est développé par d'autres biais et, pour se plaindre des abus, les administrés

9. Rapport n°433 du Sénat du 20 février 2017 précité.

10. Recommandation n°9 de l'avis du Conseil national du numérique, « La confiance dans la vie publique, avec et pour les citoyen-ne-s d'une société numérique », juillet 2017.

11. Recommandation n°7 de l'avis précité.

ont d'autres voies de recours. La recherche de « nouvelles » modalités de participation des citoyens au débat public pourrait conduire à la renaissance de cette procédure¹², largement pratiquée en Grande-Bretagne¹³.

Le cadre juridique existe puisque le chapitre VII du règlement de l'Assemblée nationale prévoit l'instruction des pétitions par les commissions permanentes, ce qu'elles ne font plus depuis plusieurs législatures. Il rend également possible un débat en séance publique des pétitions. Mais la volonté politique a disparu. L'adoption de filtres comparables à la Grande-Bretagne, combiné au recueil des pétitions par internet, ouvrirait une fenêtre permettant aux citoyens de trouver une issue à leurs préoccupations dans l'organisation d'un débat parlementaire

Synthèse des propositions

Accélérer la procédure parlementaire

Plusieurs voies peuvent être explorées: d'abord poursuivre la pratique d'une seule lecture par assemblée, tout en préservant le délai de six semaines entre le Conseil des ministres et l'examen d'un texte en commission.

Les ministres responsables du texte pourraient le présenter ainsi au Parlement immédiatement après le Conseil des ministres.

Si la voie de la révision au Congrès était ouverte, on pourrait simplement supprimer la nouvelle lecture en cas d'échec de la commission mixte paritaire.

De même, on pourrait instaurer une procédure de législation expresse, en fixant au Parlement un délai limite pour examiner un projet de loi (en limitant le nombre de textes concernés par session) selon une procédure inspirée des lois de finances. À l'issue d'un délai de 60 jours, si le texte n'est pas adopté, le gouvernement peut le mettre en vigueur par ordonnance.

L'équilibre entre la commission et la séance publique est à revoir. Depuis longtemps l'adoption de la loi en commission est évoquée. Elle doit rester une possibilité. Deux procédures de « vote de la loi en commission » sont possibles. La première serait de trier au sein des textes; la seconde voie, qui trie entre les textes, instaurerait une procédure d'examen simplifiée.

Une ultime étape conduirait à revoir l'articulation entre le droit parlementaire individuel et la réalité politique collective.

12. D'autant que le droit de pétition a fait son retour au niveau européen – depuis le traité de Maastricht ; les pétitions recevables ont doublé entre 2001 et 2014 passant de 812 à 1607 –, local – introduit par la révision constitutionnelle de 2003 dans le but d'améliorer l'exercice de la démocratie locale, le droit de pétition n'a entraîné aucun bouleversement majeur – et constitutionnel – puisque, depuis 2008, l'article 69 indique que le CESE peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Il l'a été de la pétition contre le mariage pour tous en 2013 mais a considéré que seul le Premier ministre était compétent pour le saisir d'un avis sur un projet de loi.

13. Un débat peut être organisé au Parlement britannique dès que la pétition dépasse 100 000 signatures (mais des débats peuvent aussi être organisées pour des pétitions qui en recueillent moins), tandis que celles qui en réunissent 10 000 font l'objet d'une réponse officielle du gouvernement britannique (publiée sur le site du Parlement). Au total, les Communes ont débattu lors de la dernière session 2015-2016 de 30 pétitions (débat organisé de 1 à 4 fois par mois). Les sujets sont très variés, de la vaccination obligatoire des tous les enfants contre la méningite B (823 346 signatures) au refus d'entrée de Donald Trump (586 933), du refus des raids aériens en Syrie (190 223) à la taxation des boissons sucrées (155 516) ou à la restriction des feux d'artifice « pour réduire le stress des animaux » (104 038). Des pétitions contradictoires sont successivement débattues comme celle en faveur de l'augmentation du droit d'asile (450 287) ou celle demandant de stopper l'immigration (216 949). Le 5 septembre 2016, la Chambre des Communes a débattu de la pétition demandant un nouveau référendum sur le Brexit qui avait recueilli 4 144 001 signatures.

Freiner la prolifération normative

La production législative émanant essentiellement du gouvernement, il lui appartient d'être économe en projets de lois.

Pour l'endiguer, un pacte pourrait être conclu entre exécutif et législatif sur un processus de simplification et de changement de culture normative. Le gouvernement devrait être incité à une meilleure gestion du temps parlementaire avec des agendas à horizon glissant.

Après le temps législatif, il faut développer le temps de l'évaluation.

Articuler avec prudence démocratie représentative et participative

Si un débat d'orientation préalable est organisé en séance publique, la contribution citoyenne sur les projets ou propositions de lois pourrait devenir un principe, en conservant au gouvernement la faculté de l'excepter sur motivation.

Pour ouvrir les assemblées sur les préoccupations des citoyens, le droit de pétition pourrait être revivifié.

FAIRE ÉVOLUER NOTRE CADRE INSTITUTIONNEL ET NOS PRATIQUES POLITIQUES

Émeric Bréhier

18 octobre 2017

Les chantiers ouverts par le président de l'Assemblée nationale sont d'importance et méritent d'être pris au sérieux. Émeric Bréhier y voit une opportunité de faire évoluer notre cadre institutionnel et notre pratique politique, et fait un certain nombre de propositions.

Le travail parlementaire est largement méconnu de nos concitoyens. Pis, les pouvoirs du parlement sont eux-mêmes bien souvent méconnus des acteurs. Pire encore, on confond souvent la difficulté des parlementaires à trouver des marges politiques face à un exécutif réputé tout-puissant, avec les problématiques institutionnelles. Trop souvent, notamment lors de la dernière mandature avec une singulière capacité à la caricature, la tentation est forte de s'exonérer de ses propres incapacités politiques au nom d'une supposée impossibilité juridique. Cela signifie-t-il pour autant que nulle réforme de l'organisation des débats dans les chambres, du statut des élus, de leur nombre, ne saurait être envisagée ?

Bien au contraire, et les chantiers sont nombreux. À cet égard, ceux lancés par le président de l'Assemblée nationale répondent à une salubre attente. Nul ne saurait douter que le Sénat participe également à cette volonté réformatrice. Qu'il nous soit permis néanmoins d'exprimer un regret. Alors que le président de la République a annoncé une réforme constitutionnelle à l'occasion de son discours du 3 juillet dernier devant le Congrès, le sentiment qui nous étreint est celui d'une impréparation justifiant en quelque sorte des mouvements en tous sens que l'on peut craindre désordonnés. Si les chantiers lancés par François de Rugy, pris isolément, répondent tous à de véritables problématiques, il y manque un élément structurant : les finalités d'un parlement et le cadre institutionnel plus large dans lequel il s'inscrit. Car ce ne sont pas les mêmes logiques qui doivent prévaloir selon que l'on est dans un régime parlementaire (même avec un président de la République élu au suffrage universel direct) ou bien dans un régime présidentiel qui s'assumerait alors totalement.

Les pouvoirs, les capacités d'interpellation, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, la place accordée à l'opposition (les oppositions ?) ne sauraient être les mêmes, voire de même nature, selon que l'on est dans l'une ou l'autre des hypothèses. Faute d'indication contraire, gageons que le régime de la V^e République demeurera tel quel.

Le processus d'élaboration de la loi

Arrêtons-nous d'abord sur le processus d'élaboration de la loi. Chacun le sait, il est pour l'essentiel d'origine gouvernementale. Dès lors, il convient d'abord de s'attaquer au processus gouvernemental. Celui-ci est trop souvent empreint d'un mélange de lenteur, de batailles picrocholines entre services administratifs et d'improvisation. Ainsi n'est-il pas rare que les parlementaires soient conduits à débattre de textes sans disposer d'études d'impact sérieuses, parfois même sans bénéficier d'un projet de loi établi, que le gouvernement par le biais de l'introduction d'amendements au dernier moment modifie parfois sensiblement, pour ne pas dire plus. L'opposition a alors beau jeu de moquer les parlementaires de la majorité, et ce quelle que soit la couleur politique. Cette incapacité gouvernementale à respecter le rôle des parlementaires doit cesser si l'on souhaite véritablement moderniser le parlement : s'interdire le dépôt d'amendements tardifs réécrivant le texte initial, communiquer aux commissions compétentes bien en amont le projet de loi ainsi que de véritables études de cas et l'avis du conseil d'État, assurer la présence des ministres en commission pour débattre de leur projet de loi.

Mais, dans une logique du donnant-donnant, les parlementaires doivent accepter de simplifier la procédure. Tout d'abord en revoyant profondément celle de la Commission mixte paritaire qui ne peut que désespérer qui s'y intéresse. Ensuite en acceptant que le texte adopté en commission ne soit pas seulement le texte débattu en séance mais constitue l'épine dorsale des débats en séance, limitant par là-même la possibilité des parlementaires de déposer de nouveau des amendements déjà repoussés en commission. De même que la discussion générale gagnerait à être plus encore limitée, tant elle confine à un exercice lénifiant n'autorisant que rarement des expressions novatrices quant au sujet abordé, mais se limitant bien souvent à un exercice d'auto-congratulation ou bien de mise en pièces du texte présenté par le gouvernement. Le travail en commission serait ainsi profondément revalorisé, allant dans le sens de ces dernières années, incitant les parlementaires non pas seulement à y assister mais à y prendre part. Après tout, les parlementaires ne peuvent ni ne sauraient se pencher sur l'ensemble des textes de loi. Il n'y a là rien de déshonorant pour le mandat parlementaire que de le reconnaître. C'est bien dans ce cadre d'un calendrier parlementaire distendu que pourraient – devraient ? – prendre place les initiatives nouvelles permettant de mieux associer nos concitoyens, notamment au travers des consultations numériques. Même s'il convient de ne pas en faire une improbable panacée tant ses procédures sont encore discriminantes et peuvent laisser place à des phénomènes de mobilisation sectorielle. Par ailleurs, dès lors que l'on considère toujours notre régime comme parlementaire, convient-il de conserver des outils de régulation des relations entre l'exécutif et le législatif ? Ainsi le fameux – et caricaturé afin de cacher sa propre impasse politique – 49-3 devrait-il être limité aux seuls textes sans lesquels nul gouvernement ne saurait... gouverner, c'est à dire les textes budgétaires : le PLF et le PLFSS. Demeure une singularité de la vie parlementaire : les fameuses questions d'actualité. Singulier en effet que d'entendre des ministres répondre à des questions aimables qu'ils ont parfois eux-mêmes sollicitées ! On perd ici de vue le rôle de la question : mettre en difficulté le gouvernement sur des sujets d'actualité et/ou de fond. Pourquoi ne pas limiter cette possibilité aux seuls parlementaires n'ayant pas voté la confiance au gouvernement ? Après tout, les députés ou les sénateurs de la majorité ne devraient pas être, en temps normal, les procureurs les plus virulents et efficaces de l'action gouvernementale !

La limitation du nombre de parlementaires

Venons-en maintenant à cet autre chantier annoncé par le président de la République et repris à juste raison par celui de l'Assemblée nationale : la limitation du nombre de parlementaires. 925 parlementaires, dit-on, représentent nos concitoyens. Et, comme par hasard, nous ne comptons jamais les députés européens qui jouent pourtant un rôle essentiel dans notre législation. Mais passons... L'heure est à la réduction, sous prétexte d'une meilleure efficacité du travail parlementaire et d'une meilleure utilisation des deniers publics évidemment gaspillés par la représentation nationale mais ô grand jamais par les administrations centrales privées ou publiques ! Toutefois, il convient de soupeser les conséquences de cette réduction. Bien sûr, il sera impératif de découper de nouvelles circonscriptions. Il ne serait à cet égard pas malvenu que le découpage ne soit plus confié au gouvernement mais à une commission parlementaire. Après tout, c'est ce qui se passe outre-Manche. Bien évidemment, il conviendra de respecter l'engagement présidentiel d'introduire une dose de proportionnelle dont le niveau (10%, 25%, ou plus de l'ensemble des député.e.s) et les modalités ne sont connues de personne à ce stade. Assurément, apparaîtront les inénarrables tartes à la crème dès lors que ce type de sujet est abordé : les élu.e.s à la proportionnelle seront de facto déconnecté.e.s de leurs concitoyens, sans attaches territoriales, à la différence de leurs confrères élus au suffrage majoritaire ! Assurément, les premiers seront des apparatchiks lorsque les seconds seront eux de « véritables » élus.

On ne peut néanmoins qu'être abasourdi par cette capacité à réfléchir aux modes de scrutin pour élire nos parlementaires sans que jamais ne soit pris en compte l'équilibre institutionnel plus global. Les attendus et les conséquences d'un mode de scrutin ne sont pas les mêmes selon que vous êtes dans un régime

parlementaire ou un régime présidentiel. Plus sérieusement, deux difficultés de nature bien différentes émergeront si cette double volonté présidentielle est concrétisée : la prise en compte des territoires ruraux dans le découpage des circonscriptions où l'élection se tiendrait au suffrage majoritaire en prenant en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel ; le respect des proportions actuelles entre le Sénat et l'Assemblée nationale pour la composition du Congrès. Cette dernière en représente 62%. Dès lors, si le nombre de député.e.s est réduit à 400, alors le nombre de membres de la Haute Assemblée doit être diminué en proportion, soit à peu près de 90 sénatrices ou sénateurs. Et il serait sans doute opportun, voire indispensable, de décider, enfin, que nos député.e.s européen.ne.s sont également à part entière membres du Congrès. Enfin, peut-être surtout, si cette diminution du nombre de parlementaires doit avoir du sens, c'est pour conférer aux représentants de la Nation plus de moyens pour effectuer leur travail de législateur et de contrôle de l'action gouvernementale. Alors, il conviendra d'accroître les moyens humains et matériels qui leur sont conférés. Ceci est d'autant plus indispensable avec la fin, heureuse, de la possibilité pour les parlementaires de cumuler leur mandat avec des fonctions exécutives locales. Cumul qui jusqu'ici donnait à celles et ceux en situation de cumul une capacité de s'entourer de collaborateurs plus nombreux que celles et ceux ne connaissant pas cette situation de cumul. Ainsi, l'enveloppe de 9 500 euros mensuels accordée aux député.e.s (la même logique doit s'appliquer aux sénateurs) pour rémunérer leurs collaborateurs pourrait être accrue de près de 40%, leur permettant d'accroître leur force de travail et d'être ainsi mieux accompagnés. Et ce d'autant plus que les territoires à couvrir, et le nombre d'habitants, auront singulièrement crû. Ce ne serait que justice et démontrerait ainsi la volonté de renforcer les pouvoirs des parlementaires.

Dans le même état d'esprit, il serait sans doute opportun de remettre sur l'établi l'organisation du travail parlementaire aujourd'hui concentré sur deux jours ou deux jours et demi. Pourquoi ne pas l'organiser de manière hebdomadaire : une semaine au parlement, une semaine en circonscription ou territoire ? Cela permettrait aux parlementaires d'éviter des allers-retours préjudiciables à la permanence du travail parlementaire et notamment du contrôle de l'action du gouvernement.

Les chantiers ouverts par le président de l'Assemblée nationale sont d'importance et méritent d'être pris au sérieux. Après tout, voici une opportunité de faire évoluer notre cadre institutionnel et notre pratique politique. Il n'est pas interdit de ne pas boudier son plaisir. Et d'y prendre sa part.

FAIRE VIVRE LE MOMENT PARLEMENTAIRE

Maxime Des Gayets

18 octobre 2017

Pour être aboutie, il conviendra que la consultation engagée sur « l'Assemblée nationale de demain » arrive à concilier des exigences contemporaines avec les améliorations attendues d'une institution parlementaire qui souffre en France d'un discrédit grave et prolongé. Poser ainsi les enjeux amène à s'interroger sur le rôle même qui doit être dévolu à la Chambre basse en ce début de XXI^e siècle. C'est à partir de là qu'il sera possible de définir les réformes qui lui permettront de jouer pleinement son ou ses rôles. Mieux vaut en effet savoir ce qu'on attend aujourd'hui de la fonction de député avant de réévaluer ses conditions de travail.

« Il ne faut point séparer les lois des circonstances dans lesquelles elles ont été faites »¹⁴.

Il y a du juste et du nouveau dans les raisons mêmes du lancement d'une réforme de l'Assemblée nationale par son nouveau président, François de Rugy.

Mais dans les arguments avancés, ce qui fait preuve de justesse n'est pas très nouveau. Et ce qui émerge n'est pas toujours très juste... Ainsi de la volonté de revoir le statut du député et ses moyens de travail, sujet certes essentiel, mais qui a déjà fait l'objet ces dernières années de contributions, d'évolutions ou de propositions abondantes. Ainsi, également, de cette frénésie nouvelle à vouloir raccourcir le processus législatif au nom d'une recherche d'efficacité devenue dogme mais fondée sur une réalité erronée. Comme l'a démontré Jean-Jacques Urvoas, le processus législatif n'est, en effet, pas plus long dans notre pays que dans le reste de l'Europe¹⁵.

Une coquille vide normative ?

Incapables de peser sur une politique publique, impuissants face aux compétences de l'administration, étouffés par la production normative européenne, les députés français seraient des acteurs sans objet. Ce sentiment de dépossession se retrouve aussi chez les parlementaires eux-mêmes qui dénoncent régulièrement leur incapacité à exercer leurs fonctions. Comme l'affirmait déjà dans les années 1970 Ezra Suleiman, « tout dans le régime de la V^e République s'est ligué pour réduire le député à l'impuissance et pour le mettre à la merci du gouvernement et de l'administration¹⁶ ».

Et les récents épisodes relatifs à l'usage des ordonnances pour l'adoption 15. de la réforme de la loi travail viennent encore nourrir l'idée d'une marginalisation du cadre parlementaire dans le processus même d'élaboration des politiques publiques, contredisant ainsi le mythe français de la loi comme expression de la volonté générale, et donc d'un Parlement souverain.

Effectivement, toute politique publique n'est pas initiée par des lois. Chacun connaît la complexité de l'action publique contemporaine, le polycentrisme des acteurs et l'influence grandissante de l'administration. Tout ne passe – et ne se passe – au Parlement. Bien au contraire. De plus les procédures qui permettent de contourner les assemblées parlementaires sont nombreuses : c'est le cas en France mais aussi dans d'autres démocraties européennes.

14. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1748.

15. Jean-Jacques Urvoas, *Pour une assemblée sereine*, Fondation Jean-Jaurès, 9 juin 2017.

16. Ezra Suleiman, « L'administrateur et le député en France », *Revue française de science politique*, vol. 23, n°4, 1973.

Le Parlement n'est pas donc pas un passage obligé pour l'élaboration des normes. Mais est-ce, au fond, sa principale fonction ? À bien des moments dans notre histoire, l'Assemblée nationale a joué le rôle de légitimation des politiques publiques, plutôt que celui d'un espace de création et de décision.

La nécessité d'un forum démocratique

C'est Jürgen Habermas qui, dans ses travaux sur la notion d'espace public, s'inquiétait de la crise des modes de légitimation politique en regrettant que l'Europe, productrice de normes, n'ait pas les moyens de réduire son déficit de légitimité. Sans pratique commune de formation de l'opinion et de la volonté, sans arène européenne, il n'y a pas, en effet, d'espace public légitime.

Et si l'on peut regretter que le Parlement européen n'ait pas encore la maturité nécessaire lui permettant d'assurer ce rôle, c'est en France le « moment parlementaire » qui complète les processus de politique publique en remplissant cette fonction indispensable de traduction des enjeux pour la société, à défaut d'être une scène globale de négociation. Car les politiques publiques ne servent pas seulement à résoudre des problèmes mais aussi à construire des espaces au sein desquels les différents acteurs concernés expriment un rapport au monde. En cela, le chercheur Pierre Muller a raison de dire qu'une politique publique peut être analysée comme un espace au sein duquel une société se projette dans l'avenir. Même lors d'une simple retranscription de directive européenne, les députés français sont donc des producteurs de politiques publiques, puisque producteurs de sens.

Dit autrement, la fonction de l'Assemblée nationale ne vise pas tant à produire des politiques publiques qu'à publiciser des politiques. Et cette étape est indispensable à l'efficacité même de l'action publique.

Certes, ce n'est pas forcément la conception la plus en vogue chez les gouvernants actuels où les débats parlementaires sont trop souvent vécus (comme d'ailleurs les autres corps intermédiaires) comme des entraves à l'efficacité même des politiques publiques. Or, ils sont au contraire un facteur de légitimité – et donc d'efficacité – dans leur mise en œuvre dans la société. Rappelons que le passage à l'Assemblée nationale de la loi sur le « mariage pour tous » a été, par exemple, un élément constitutif de la légitimation de cette réforme. En permettant une publicisation des enjeux, en favorisant l'expression de coalitions de convictions, en produisant du clivage, le débat parlementaire a participé de l'acceptation de la loi. La théâtralisation de l'affrontement entre plusieurs camps participe à l'appropriation du sujet par la société.

Cette reconnaissance de clivages n'est en rien contradictoire avec la recherche d'un consensus. Elle en est même un préalable. C'est parce que le débat a eu lieu, et bien lieu, qu'il est alors possible de forger des accords solides sur des votes ou en commission mixte paritaire. À chaque séance publique dans l'hémicycle, les prises de position s'affirment, les coalitions de convictions s'expriment et chacun se détermine par rapport aux autres, permettant – par là-même – aux citoyens de se forger une opinion et une position.

C'est pourquoi vouloir contourner le Parlement pour s'assurer de l'adoption d'une norme, c'est fragiliser son acceptation démocratique. Le culte de l'« efficacité » – nourrie par les tenants d'une action publique unilatérale et rapide – constitue un mensonge. Car l'adoption d'une norme sans un processus de reconnaissance et d'acceptation ne peut lui garantir – *in fine* – son efficacité.

Au-delà même de la participation à l'élaboration de la norme, le Parlement constitue donc un passage obligé pour assurer la traduction de celle-ci dans l'espace public. Il convient donc de garantir la réalité de ce « moment parlementaire » dans une période où celui-ci est relativisé tout à la fois par des dogmes

technocratiques et remis en jeu par les usages modernes de communication. Ce doit être l'un des chantiers prioritaires de cette Assemblée nationale de demain.

Et c'est d'abord en réordonnant l'organisation des débats au sein même de l'Assemblée nationale qu'il peut être possible de renforcer la place du « moment parlementaire ».

Réformer pour légitimer

Dans une période où les temporalités sont bousculées par la complexité des processus de décision d'une part et par la dictature de l'urgence, de l'autre, il convient donc de revoir l'organisation même de la procédure parlementaire.

La possibilité relevée par Bernard Rullier d'organiser pour chaque projet de loi – sur le modèle anglosaxon – un débat parlementaire d'orientation avant l'examen en commission apparaît séduisante. Elle permettrait tout à la fois de poser publiquement les enjeux des textes et de réordonner les modalités d'expression et d'intervention des députés. De ce fait, les groupes parlementaires pourraient – dès le début – exprimer leur vision et leur appréciation globale des projets examinés. Le règlement ne prévoit jusqu'à présent que la possibilité d'annexer une contribution écrite des membres de la commission appartenant aux groupes d'opposition (article 86, alinéa 7, du Règlement) mais cette option a rarement été employée.

De plus, comme Bernard Rullier le souligne, cette réforme permettrait aussi « d'ouvrir la réflexion à des contributions extérieures au Parlement, de débattre de l'étude d'impact voire de recourir à une instance indépendante de contre-expertise »¹⁷.

En réordonnant le moment parlementaire de cette façon, il serait alors possible de faire droit à la revendication citoyenne d'espaces de prises de parole et de délibération sur des décisions publiques. Cette nouvelle articulation des temps parlementaires permettrait d'articuler des « mécanismes d'interaction progressifs » sur le modèle des propositions portées par Dominique Raimbourg et Olivier Faure et en s'appuyant sur les potentialités des nouvelles technologies.

Dans la même logique, l'organisation même des questions d'actualité au gouvernement devrait être revue. Ce moment important de cristallisation des prises de position dans l'arène politique souffre d'un dévoiement par la façon même dont il est organisé. Or, la publicisation des clivages est nécessaire au débat démocratique. La faculté de poser des questions pourrait, dès lors, être réservée aux seuls groupes de l'opposition qui pourraient ainsi faire justement vivre la séparation des pouvoirs qui, comme le rappelle à raison le juriste Pascal Jan, n'est plus exclusivement celle entre l'exécutif et le pouvoir parlementaire ; mais aussi celle entre la majorité et la minorité.

L'opposition justement n'a pas, dans l'enceinte parlementaire, le rôle qu'elle devrait avoir pour participer du débat démocratique. Il ne faut pas s'étonner alors que les confrontations s'échappent du Parlement pour trouver d'autres terrains (médiatiques) d'expression garantissant une meilleure place à chacun. Nul n'a l'ambition de revendiquer un monopole par le Parlement en général, et l'Assemblée nationale en particulier, du débat politique. Mais à l'inverse, on peut penser l'incapacité à faire vivre le débat politique au sein de cette institution conduit inexorablement à sa marginalisation et à sa dépréciation auprès de nos concitoyens.

17. Bernard Rullier, *La réforme de la procédure parlementaire*, Fondation Jean-Jaurès, 9 octobre 2017.

Pour y répondre, plusieurs initiatives méritent d'être engagées dans le prolongement de ce qui a déjà été acté par la réforme de 2008.

Une partie – et non seulement la commission des finances – de la distribution des postes des présidents de commission pourrait ainsi être réservée à l'opposition. Celle-ci pourrait se voir affecter de véritables moyens pour mener ses travaux, par le détachement de fonctionnaires de l'institution et par des prérogatives d'investigation renforcées. Évidemment, si l'opposition doit avoir les capacités de s'exprimer et d'agir pour défendre la pluralité nécessaire des opinions, elle doit aussi pouvoir pleinement participer au contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Ces fonctions du Parlement, renforcées par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, peinent dans les faits à s'imposer dans la vie institutionnelle comme dans le débat public. Elles doivent donc être chargées d'enjeux pour devenir incontournables. Il est, en effet, paradoxal que ce soit aujourd'hui la publication des rapports de la Cour des comptes et non les travaux menés directement par le Parlement qui fait référence en matière de contrôle et d'évaluation.

Le contrôle de l'action gouvernementale mérite donc d'être consacré plus fortement dans la vie parlementaire. Par exemple, en rendant publique une audition annuelle des ministres par les présidents de groupe. Ou encore en permettant aux parlementaires de pouvoir interpellier le gouvernement sur la mise en œuvre des lois votées. Cela pourrait passer par des auditions des ministres, un an après l'adoption des lois, et obligerait à rendre des comptes sur la réalité de la production des décrets d'application. Mais aussi en renforçant le droit de tirage des groupes d'opposition pour la création de commission d'enquête. Le recours de plus en plus fréquent à ces commissions ou aux missions d'information n'est pas anodin. C'est un moyen pour les parlementaires de s'approprier des problèmes publics, ou tout au moins de participer à leur construction. Il n'est, en effet, pas alors question de légiférer dans l'instant mais plutôt de contrôler, de nommer, de se positionner et d'informer sur les spécificités d'une politique publique. Et donc de la faire vivre.

Inventer les nouvelles modalités d'organisation de « l'Assemblée nationale de demain », c'est se donner l'ambition – dans notre démocratie troublée – de permettre au Parlement de jouer pleinement le rôle que lui assigne la Constitution : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques¹⁸ ».

Mais c'est aussi reconnaître au Parlement sa fonction de légitimation de l'action publique dans la société. Le moment parlementaire est, par nature, celui où il existe la plus grande porosité avec la société civile. Car quand un projet est débattu au Parlement, il est mis en débat dans la société. Et pour ceux qui croient aux vertus du « politique », c'est une fonction précieuse.

À l'heure où, par défiance démocratique, nos concitoyens se détournent du débat public, c'est en renforçant la fonction « d'arène politique » de l'Assemblée nationale qu'il nous sera possible de retrouver une légitimité et donner un souffle nouveau à nos institutions. Et cette fonction de légitimité pose mécaniquement la question de la représentativité, et donc de la proportionnelle.

18. Article 24 de la Constitution.

MODIFICATION DE LA COMPOSITION DU PARLEMENT : QUELS ENJEUX ?

Marc Marienval

7 novembre 2017

La nouvelle majorité souhaite réduire le nombre de parlementaires et instaurer une dose de proportionnelle. Quels sont les enjeux de ces modifications ? Quelles pistes de réforme dégager des pistes pour augmenter les capacités de contrôle du Parlement et moderniser la procédure législative ?

Lors de son intervention devant le Congrès le 3 juillet dernier, le président de la République a très clairement affirmé sa volonté de réformer le Parlement, tant dans sa composition que dans ses procédures. Et le nouveau président de l'Assemblée nationale, fin connaisseur de l'institution¹⁹, a emboîté le pas en annonçant un vaste chantier afin de créer « une nouvelle Assemblée nationale » (expression quelque peu présomptueuse mais en ligne avec la volonté macronienne de tourner la page de l'ancien monde), plus transparente, efficace et plus ouverte dans son fonctionnement. Sept groupes de travail ont depuis été constitués.

Même si des avancées sont possibles dans le cadre constitutionnel existant, il est aujourd'hui acquis que seule une révision constitutionnelle permettra de mener une réforme quelque peu ambitieuse du Parlement. Compte tenu des résultats des élections sénatoriales, l'issue d'une telle révision est aujourd'hui incertaine puisque, hors un référendum toujours périlleux, l'accord du Sénat est impératif ; incertaine mais pas impossible car le Sénat peut voir un intérêt à ne pas apparaître comme le facteur bloquant d'une telle entreprise.

Encore faut-il être lucide sur les enjeux d'une telle réforme. Contrairement à ce qui est parfois avancé, la défiance qui frappe aujourd'hui l'ensemble de nos institutions et qui se traduit par des taux d'abstention record, symptômes d'une maladie démocratique profonde, ne sera pas réduite par des réformes de procédure rendant ces institutions plus « efficaces », plus « transparentes » et plus « ouvertes ». Les raisons de cette défiance sont avant tout à chercher dans le déclin de la parole politique et l'incapacité d'améliorer le quotidien des gens ; dans cette perspective, renouveler cette offre politique en procédant à une refondation idéologique semble, à long terme, beaucoup plus efficace que toute réforme procédurale.

Renforcer la légitimité

Lors de son discours devant le Congrès, le président de la République a annoncé trois réformes fondamentales concernant l'élection des parlementaires : la limitation à trois mandats successifs ; la réduction d'un tiers du nombre de députés et de sénateurs ; et l'introduction d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés. La limitation dans le temps du cumul des mandats est une ancienne revendication qui correspond au souhait des Français de ne pas faire de la politique un métier mais, au contraire, de l'ouvrir à la société civile. Encore faut-il ne pas surestimer l'impact de cette mesure : il est probable que l'on assistera dans le futur à des allers-retours entre exécutifs locaux et mandat parlementaire sans pour autant que les « carrières » politiques ne disparaissent.

La réduction du nombre de parlementaires est probablement plus discutable mais elle s'inscrit néanmoins dans le prolongement de la forte restriction au cumul des mandats opérée sous la précédente législature. À partir du moment où les parlementaires ne sont plus simultanément à la tête d'exécutifs locaux, ils disposent, presque automatiquement, de plus de temps à consacrer à leur mandat parlementaire. Or, même si les missions des députés et des sénateurs se sont significativement renforcées ces vingt dernières années, il semble assez

19. Rappelons qu'avant d'être élu député en 2012, il fut, sous la XI^e législature, secrétaire général adjoint du Groupe radical, citoyen et vert (RCV).

raisonnable de considérer qu'un nombre plus réduit de parlementaires sera tout à fait à même de mener à bien les missions que leur confie la Constitution.

Dernier volet de cette trilogie, l'instauration d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés. Véritable serpent de mer de la précédente législature, cette réforme semble aujourd'hui indispensable pour corriger l'effet excessivement déformant du scrutin majoritaire qui est aujourd'hui pratiqué. Il semble envisagé d'élire une centaine de députés à la proportionnelle soit, compte tenu de la réduction d'un tiers de leur nombre, près de 25% des effectifs.

De nombreuses questions doivent encore être tranchées sur les modalités d'élection de ces députés : à quel niveau, national ou régional, se situera la circonscription d'élection ? Fixera-t-on un seuil d'éligibilité ? Quelle sera la méthode de répartition des sièges ? De combien de bulletins disposeront les électeurs ? Tous ces paramètres auront un impact important sur l'issue finale de la réforme.

Le questionnement suivant concerne les députés qui seront encore élus au scrutin majoritaire, scrutin pour lequel un nouveau découpage des circonscriptions sera évidemment nécessaire. Dans l'hypothèse où à peu près 300 députés resteraient élus avec ce mode de scrutin, l'idée de fusionner les circonscriptions deux par deux semble séduisante. Mais elle aura pour conséquence de créer des circonscriptions interdépartementales, dispositif inédit dans notre histoire électorale.

Plus fondamentalement, on voit bien que le fait de diviser par deux le nombre de circonscriptions va aboutir à un écart gigantesque entre les circonscriptions urbaines d'une part et celles situées dans les territoires ruraux d'autre part. Cet écart existe bien sûr déjà et le quotidien, en circonscription, d'un député élu dans une métropole n'a rien à voir avec celui du député issu d'un territoire rural, et pas seulement à cause des questions qui lui sont soumises. Mais cet écart sera rendu presque intolérable en cas de doublement des circonscriptions. Est-il bien raisonnable de demander à des députés de représenter des citoyens (près de 250 000 si l'on reprend, en la doublant, la tranche utilisée lors du redécoupage de 2010) répartis sur des territoires qui peuvent être extrêmement étendus ?

L'on constate donc que la réduction du nombre de députés associée à l'introduction d'une dose de proportionnelle aboutit à une Assemblée dans laquelle cohabiteront trois types de députés : ceux élus à la proportionnelle, sans rattachement à un territoire (dans l'hypothèse où la circonscription est nationale), des députés élus dans des circonscriptions urbaines et des députés élus dans des circonscriptions rurales extrêmement étendues.

Ne serait-il dès lors pas plus pertinent de basculer complètement vers un scrutin proportionnel intégral ? Selon des modalités qui permettent à la fois de dégager une majorité parlementaire stable (en prévoyant une prime majoritaire à la liste arrivée en tête) et de conserver un certain ancrage territorial (en prévoyant, par exemple, dans le cadre d'une circonscription nationale unique, des sections régionales pour la répartition des sièges).

Autre piste de réflexion dans ce débat complexe, celle du calendrier électoral. L'instauration d'une dose de proportionnelle a pour objet, on l'a vu, de rapprocher la composition de l'Assemblée de ce qui est perçue comme la véritable structuration politique du pays. Or, à quel moment cette structuration apparaît-elle le plus clairement si ce n'est au moment de l'élection présidentielle et, en particulier, au premier tour de celle-ci²⁰ ?

20. Rappelons que le taux de participation au premier tour de l'élection présidentielle a été de près de 78 % contre 48,7% pour le premier tour des élections législatives, soit un écart de presque 30 points...

Pourquoi ne pas étudier le rapprochement des élections législatives et de l'élection présidentielle en prenant acte du fait que c'est cette dernière qui mobilise les Français et qui structure la vie politique pour les cinq années suivantes. S'arc-bouter sur l'autonomie des élections législatives, en vertu d'une nostalgie d'un régime parlementaire ancien, n'aboutit qu'à délégitimer ces élections avec des taux de participation extrêmement, et de plus en plus, faibles. Imaginer un vote simultané pour ces élections²¹ permettrait une augmentation massive de la participation aux élections législatives et aurait en outre l'avantage de lier ensemble ces deux légitimités démocratiques, celle du président de la République et celle de l'Assemblée nationale.

Car, finalement, l'enjeu n'est-il pas de recréer un dialogue entre le président de la République, véritable détenteur, hors cohabitation, du pouvoir exécutif, et le Parlement, et plus spécifiquement l'Assemblée nationale ? La déclaration du président de la République devant le Congrès, en application de l'article 18 de la Constitution, pourrait constituer l'embryon de cet indispensable dialogue, si, à tout le moins, le débat qui suit cette déclaration se faisait en sa présence et non après qu'il eût, tel un monarque ayant délivré sa bonne parole, quitté l'hémicycle. Mais cette question, pourtant essentielle, dépasse très certainement le champ, déjà large, de ce modeste papier.

Augmenter les capacités de contrôle et les pouvoirs budgétaires du Parlement

Voter la loi, contrôler l'action du gouvernement et évaluer les politiques publiques, telles sont les trois missions que la Constitution confie au Parlement en son article 24. Il est désormais fréquent de considérer que le Parlement consacre trop de temps à sa première mission et pas assez aux deux suivantes. Perception assez discutable sur laquelle on reviendra et qui se base essentiellement sur le temps consacré en séance publique à chacune d'entre elles, critère finalement assez peu pertinent.

Depuis quinze ans en effet, le Parlement a multiplié de manière considérable ses activités de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ; le nombre de missions d'information et de commissions d'enquête a très sensiblement augmenté (en particulier avec l'instauration d'un droit de tirage pour les groupes minoritaires et d'opposition) et de nouveaux outils ont été créés (on pense ici bien sûr, pour l'Assemblée nationale, au Comité d'évaluation et de contrôle et aux Missions d'informations créées par la Conférence des présidents). Est-il possible d'aller plus loin aujourd'hui ? Au-delà d'un meilleur suivi des préconisations des missions de contrôle, toujours souhaitable, la solution la plus structurelle serait de rattacher la Cour des comptes au Parlement.

La Cour des comptes s'y oppose évidemment farouchement et met en avant ses activités juridictionnelles, incompatibles avec un rattachement au Parlement. L'argument est pertinent mais il ne semble pas insurmontable et une séparation de ces activités de celles de contrôle et d'évaluation des politiques publiques est tout à fait possible. Cela semble être la seule solution pour permettre au Parlement de disposer de ressources intellectuelles et matérielles lui permettant de franchir une nouvelle étape, décisive, dans le développement de ses missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Le renforcement des pouvoirs du Parlement en ce domaine passe également par une réflexion sur ses pouvoirs budgétaires, encore aujourd'hui extrêmement faibles. Trois volets peuvent être significativement améliorés : le contenu des lois de finances, le bilan de la Loi organique relatives aux lois de finances (LOLF) et la recevabilité financière des initiatives parlementaires (le fameux article 40).

21. Ou partiellement simultané, avec un vote pour le premier tour des législatives en même temps que le second de la présidentielle, et un second tour des législatives une semaine après, une fois la composition du gouvernement connu.

S'agissant des lois de finances, le Parlement a certes échappé au pire et préservé sa capacité d'amendement en rejetant les tentatives du gouvernement de lui imposer le monopole fiscal des lois de finances. Mais l'on constate néanmoins que la loi de finances initiale reste le véhicule naturel et privilégié pour faire passer les grandes réformes fiscales, ce au détriment du pouvoir d'amendement des parlementaires et, *in fine*, de la qualité de la loi. Rappelons que l'examen des lois de finances est dérogatoire à la procédure parlementaire de droit commun, à la fois en termes de délais, extrêmement contraints, et parce que c'est encore le texte du gouvernement qui est examiné en séance publique, et non, comme pour les autres textes, celui de la commission. Ce caractère dérogatoire peut se justifier par la nécessité d'autoriser, avant le 31 décembre, le prélèvement des impôts et l'ouverture des crédits finançant les politiques publiques.

Mais rien ne justifie que les réformes fiscales importantes, et souvent complexes, bénéficient d'un tel régime dérogatoire alors que cela peut conduire à des vraies malfaçons juridiques : on pense par exemple à la réforme de la taxe professionnelle, ou plus récemment à celle de la dotation globale de fonctionnement [[Qui, rappelons-le, avait été créée en 1994 par une loi ordinaire et non par une loi de finances.]] ; on peut également citer le prélèvement à la source : est-il raisonnable d'examiner une réforme d'une telle ampleur dans le calendrier extrêmement contraint d'une loi de finances ? Certes, le gouvernement, et Bercy en particulier, a tout intérêt à défendre ce modèle ; l'intérêt du Parlement est à l'opposé : il serait probablement beaucoup plus raisonnable d'examiner les grandes réformes fiscales au premier semestre de l'année dans un projet de loi dédié.

Si une telle évolution ne nécessite pas de modification de la LOLF mais « juste » une volonté politique ferme de la majorité parlementaire, faire un bilan de près de quinze ans d'application de la loi organique relative aux lois de finances semble aujourd'hui nécessaire. S'il ne s'agit évidemment pas de préconiser un retour à l'antique ordonnance de 1959, force est de constater que les promesses de la LOLF sont loin d'avoir été tenues. La lisibilité des politiques publiques a certes été améliorée mais le périmètre des missions et des programmes reste très insatisfaisant et la multiplication, à côté d'eux, d'autres outils budgétaires (on pense au Programme d'investissement d'avenir ou au rôle budgétaire croissant de la Caisse des dépôts et consignations) rend certaines politiques (et non des moindres) totalement illisibles.

On peut par ailleurs s'interroger sur l'organisation de trois textes différents chaque année : la loi de règlement, la loi de finances initiales et le collectif budgétaire de fin d'année. La structuration de la loi de financement de la sécurité sociale qui, dans un même texte, traite de l'année N-1, de l'année N et de l'année N+1, semble beaucoup plus pertinente.

Le droit d'amendement des parlementaires sur le volet dépenses des lois de finances reste par ailleurs trop marginal. La possibilité pour les parlementaires d'amender la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission avait alors été présentée comme une innovation majeure dans un cadre constitutionnel extrêmement contraint. Malheureusement, cette innovation n'a que très peu prospéré.

L'article 40 de la Constitution reste en effet aujourd'hui une restriction excessive à l'initiative parlementaire. Son impact varie selon les domaines : il est quasi-nul pour le législateur pénal ou civil ; il est massif pour le législateur qui s'occupe de protection sociale²². Il a en outre pour effet pervers de privilégier la dépense fiscale, outil de politique publique pas forcément adapté à tous les domaines. Si une suppression pure et simple de l'article 40 n'est pas souhaitable²³, une modification de la procédure semble possible : il s'agirait de supprimer l'irrecevabilité au dépôt mais de laisser la possibilité au gouvernement de s'opposer à des mesures qu'il

22. Les commissions des lois sont donc peu impactées par cet article ce qui explique peut-être leur faible empressement à le réformer lorsqu'elles sont saisies d'une réforme constitutionnelle.

23. Et cette position maximaliste explique sûrement les échecs répétés des tentatives de réforme.

considérerait comme excessivement coûteuses ; les initiatives parlementaires, même coûteuses, pourraient ainsi être débattues tout en laissant au gouvernement la possibilité d'éviter un vote dont l'issue lui semblerait incertaine ; cela permettrait une réelle revalorisation des pouvoirs du Parlement, en particulier de la majorité parlementaire.

Moderniser la procédure d'élaboration des lois

À cette augmentation des capacités de contrôle et des pouvoirs budgétaires du Parlement, il semble indispensable d'ajouter une modernisation et un renforcement du pouvoir d'élaboration de la loi. D'aucuns considèrent pourtant que le Parlement consacre déjà trop de temps à cette fonction, temps qui, selon eux, devrait plutôt être consacré au contrôle, et que les lois sont aujourd'hui trop nombreuses et trop bavardes. Cette affirmation, répétée article après article et colloque après colloque, particulièrement populaire dans la sphère techno-administrative, est malheureusement parfois reprise par certaines paroles politiques, dans un étonnant exercice d'auto-castration.

Et pourtant, cette extension du domaine de la loi n'est-elle pas simplement la réponse à la complexité croissante de nos sociétés et à la nécessité pour celles-ci de disposer de normes les régulant ? Car, après tout, quelle est l'alternative à la norme législative ? Soit l'absence de norme, rarement souhaitable, soit une norme d'un niveau inférieur, en particulier réglementaire. Or, ce qui distingue la loi du règlement, c'est bien son mode d'élaboration : d'un côté, une procédure publique et transparente, que ce soit en commission ou en séance publique, de l'autre, une procédure opaque et confinée aux réunions interministérielles.

Il ne s'agit évidemment pas de nier que certaines dispositions législatives aient une portée normative trop faible ou qu'elles relèvent, compte tenu de leur technicité, du pouvoir réglementaire. Mais, il semble essentiel d'avoir un regard équilibré sur cette extension du domaine législatif, à bien des égards inévitable, et surtout positive et protectrice, car donnant la primauté au pouvoir politique, légitime, face au pouvoir techno-administratif.

Autre critique récurrente, issue des mêmes sphères décidément peu en harmonie avec les exigences de la démocratie représentative, celle concernant la durée excessive de la procédure parlementaire. Ici encore, il convient de relativiser : lorsqu'il y a une nécessité d'aller vite, le Parlement en est tout à fait capable ; en outre, le temps moyen d'adoption d'une loi d'un certain volume se situe entre six et neuf mois, ce qui ne semble pas excessif quand il s'agit de toucher à une norme législative. Prendre un certain temps pour élaborer la loi, c'est aussi permettre aux acteurs concernés les moins puissants, qui ne disposent pas forcément des mêmes capacités de veille parlementaire que les grands groupes d'intérêt, d'alerter les parlementaires sur tel ou tel point du texte en discussion.

Ce qui peut en revanche être aujourd'hui reproché à la procédure d'élaboration des textes, en particulier depuis la révision constitutionnelle de 2008 et le passage au texte de commission, c'est la répétition excessive de lectures successives : dans le cas le plus extrême (deux lectures dans chaque chambre et échec de la CMP, donc nouvelles lectures et lecture définitive), on aboutit à l'élaboration de onze textes successifs en plus du texte, projet ou proposition, initial. Ce qui n'est assurément pas raisonnable, les mêmes discussions se répétant lecture après lecture.

Les responsabilités sont partagées sur ce point. Le constituant n'a lui-même peut-être pas suffisamment anticipé les conséquences du passage au texte de la commission en ne modifiant pas l'article 45 de la Constitution qui régit la procédure parlementaire. Il y avait par ailleurs une ambiguïté quant à l'objectif du

constituant lorsqu'il a décidé de passer au texte de la commission : s'agissait-il de redonner du pouvoir au Parlement en faisant en sorte que la discussion s'engage sur le texte élaboré, seule, par la commission, dans la droite ligne de la tradition parlementaire française malheureusement interrompue en 1958 ? Ou bien, conformément à une vision technique plus que politique de l'élaboration de la loi, d'alléger le travail de la séance publique en transférant l'essentiel de l'élaboration du texte à la commission ?

Le gouvernement, probablement effrayé par sa propre audace d'avoir proposé une telle réforme, a assurément tranché en faveur de la deuxième solution et a très vite décidé qu'il devait, autant que possible, être présent lors de l'examen des textes en commission, afin de s'assurer que cette dernière ne transformât pas excessivement son projet de loi. Ce faisant, le gouvernement a incontestablement contribué à la transformation de l'examen en commission en mini-séance publique et au caractère répétitif des lectures successives, dont il se plaint amèrement aujourd'hui. Cette solution n'allait pourtant pas de soi et, de fait, sous la dernière législature, les pratiques ont beaucoup varié selon les chambres et les commissions qui la composent²⁴.

Ces précisions étant apportées, une évolution de la procédure parlementaire, et plus précisément de la « navette », est certainement souhaitable et possible. La première piste, souvent évoquée, serait de faire de la règle d'une lecture par chambre avant la possible convocation de la CMP, la règle de droit commun. Des deuxième lectures seraient évidemment toujours possibles si elles apparaissent utiles et on pourrait même imaginer que les Conférences des présidents des deux assemblées puissent, sur un texte particulièrement important, conjointement demander des deuxième lectures. Cette limitation du nombre de lectures devrait néanmoins être compensée par un respect plus strict des délais instaurés en 2008, voire leur allongement, afin de donner plus de temps au Parlement pour examiner sereinement les textes dont il est saisi ; il conviendrait donc de limiter le nombre de fois où le gouvernement pourrait, par session, recourir à la procédure accélérée.

Autre simplification possible, celle du dernier mot conféré à l'Assemblée nationale en cas d'échec de la CMP. Procédure complexe, souvent mal comprise des parlementaires, elle se déroule en trois temps : l'Assemblée nationale réaffirme d'abord sa position au cours d'une nouvelle lecture (ce qui l'amène parfois à réexaminer son propre texte lorsqu'elle fut la dernière assemblée saisie avant la convocation de la CMP) ; le Sénat examine ensuite ce texte avec la possibilité de l'accepter (ce qui n'arrive évidemment jamais, le désaccord politique ayant fait échouer la CMP n'ayant évidemment pas disparu entre-temps) ou d'adopter des amendements, mais pas d'élaborer un nouveau texte (subtilité incompréhensible pour les sénateurs) ; enfin l'Assemblée adopte de nouveau son texte, éventuellement modifié par des amendements du Sénat (ce qui n'arrive quasiment jamais, hormis pour corriger des points techniques) au cours d'une lecture cette fois définitive.

Procédure excessivement complexe qui arrive au bout d'un processus déjà souvent considéré comme trop long, cette phase de la « navette » accumule les critiques. D'autant qu'elle est le fruit d'un compromis institutionnel ancien : lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, le projet initial du gouvernement prévoyait, en cas d'échec de la CMP, qu'il soit directement demandé à l'Assemblée nationale d'adopter définitivement un texte. Mais le Sénat, craignant que cette bascule trop simple vers le dernier mot de l'Assemblée ne réduise les chances de succès des CMP et, partant, sa capacité d'influence sur le texte final, a demandé que soit complexifiée²⁵ la procédure de dernier mot pour augmenter les chances de succès des CMP. Ce qui a abouti au système actuel.

24. Pour schématiser, à l'Assemblée, le gouvernement était systématiquement présent en commission des affaires économiques ou du développement durable, parfois présent en commission des lois, et rarement présent en commission des affaires sociales. Au Sénat, il était quasiment toujours absent pour l'examen des articles en commission.

25. Les échanges entre François Goguel, alors secrétaire général du Conseil de la République, et Gaston Monerville, son président, qui figurent dans les Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958, sont sur ce point extrêmement clairs.

Force est pourtant de constater que cette complexité n'a pas atteint son objectif et que lorsque le Sénat et l'Assemblée divergent sur un point politique majeur, ce qui est fréquent lorsque les majorités diffèrent, la CMP échoue tout simplement, nonobstant la multiplicité des lectures découlant de cet échec. Il serait probablement beaucoup plus efficace, y compris pour le Sénat, de prévoir la possibilité d'un accord partiel en CMP, dont la transparence pourrait d'ailleurs être améliorée, et de sortir de la logique du tout ou rien qui prévaut aujourd'hui. Ainsi, les deux assemblées pourraient-elles se mettre d'accord sur les points les moins clivants et les plus techniques tout en constatant leur désaccord sur les points les plus politiques, le dernier mot étant alors directement donné à l'Assemblée, sur ces points exclusivement.

LE PARLEMENT ET L'EXÉCUTIF, UN COUPLE EN ÉTERNELLE CRISE

Magali Alexandre

8 novembre 2017

Dans le cadre des réflexions pour « inventer une nouvelle Assemblée nationale » engagées par le président François de Rugy, Magali Alexandre, co-auteure de l'ouvrage *Manuel de survie à l'Assemblée nationale* et cheffe du pôle parlementaire de Matignon de 2014 à 2016, se penche sur les relations étroites et ambivalentes que l'Assemblée nationale et ses membres entretiennent avec le gouvernement.

Inventer une « nouvelle Assemblée nationale » ne peut se faire sans réfléchir aux liens fusionnels et conflictuels, teintés d'incompréhension réciproque, que celle-ci entretient avec le gouvernement. Cette relation orageuse se retrouve tout au long de la V^e République, au-delà du contexte politique, de la force ou de la faiblesse du gouvernement et de la solidité ou non de la majorité parlementaire.

La séparation des pouvoirs, condition essentielle de tout régime démocratique, se traduit dans les textes et dans les faits par une collaboration vitale entre l'exécutif et le législatif. Cette interdépendance est autant fonctionnelle qu'organique, chacun ayant sur l'autre un pouvoir de vie et de mort²⁶. Mais cette capacité de destruction réciproque, arme ultime, cache une réalité quotidienne plus complexe qu'il est urgent de déchiffrer pour mieux la transformer.

Regardons de plus près les tensions qui alimentent la méfiance entre ces deux pouvoirs ; et valorisons, à l'inverse, les pratiques de collaboration positive. Car l'enjeu n'est pas seulement d'atténuer la crise structurelle que traverse le couple gouvernement-Parlement mais bien de répondre à un impératif d'intérêt général, celui d'un fonctionnement institutionnel moderne et efficient.

L'équation impossible de l'équilibre des pouvoirs

Le fonctionnement de la V^e République est basé sur le fait majoritaire. Pourtant, l'angoisse du gouvernement est lancinante, convaincu, à raison, que rien n'est jamais acquis. Les relations entre l'exécutif et sa propre majorité apparaissent ainsi comme les plus tortueuses. Les parlementaires refusent de subir le sort des partis politiques traditionnels, définis par Pierre Rosanvallon comme « un rameau mort ». N'ayant « plus pour fonction que de soutenir ou de critiquer le gouvernement en place », ils « ne représentent donc plus la société mais au contraire le pouvoir auprès de la société » (*Le Monde*, 3 mars 2017). L'équilibre est donc des plus complexes à trouver : soutenir l'exécutif qui ne souhaite être détourné ni de ses objectifs, ni de son calendrier, sans devenir pour autant une simple courroie de transmission de la politique gouvernementale vers les territoires²⁷. Les tensions lors des débats parlementaires expriment l'inconfort de cet étau. Les griefs se multiplient : projet de loi préparé dans le secret, amendements gouvernementaux connus au dernier moment, marge laissée aux parlementaires quasi-nulle, procédure accélérée trop fréquente, etc.

26. La « couleur » politique d'un gouvernement découle du résultat des élections législatives ; et ce dernier reste en toutes circonstances responsable devant le Parlement (art. 20C), qui peut à tout moment voter une motion de censure et le renverser. Les tentatives furent nombreuses, bien que plus ou moins sérieuses, mais une seule réussit – temporairement. C'était il y a 55 ans. Le président de la République dispose quant à lui de l'arme de la dissolution, dont le dernier usage en 1997 a refroidi toutes nouvelles velléités.

27. Le refus de devenir des « députés godillots » se constate dès la naissance de la V^e République. Voir Antoine de Baecque, *Les Godillots. Manifeste pour une histoire marchée*, éditions Anamosa, 2017.

Chaque partie doit comprendre les nécessités de l'autre. L'exécutif appelle à l'efficacité et à la cohérence. Il ne peut accepter une fronde menée par la minorité de sa majorité, et qui n'a eu de cesse, sous la précédente législature, de brouiller les messages gouvernementaux. Mais il est aussi de sa responsabilité de souder sa majorité, au-delà des jeux de rôle dont personne n'est dupe. On pense aux projets de loi volontairement amputés de mesures essentielles afin de présenter leur introduction lors des débats dans l'hémicycle comme une « victoire parlementaire ». Dépassons maintenant cette scénographie où chacun fait semblant pour développer une « confiance *a priori* ». Cela implique une meilleure association des parlementaires, en premier lieu de la majorité, à l'élaboration de la loi avant même le dépôt des textes gouvernementaux devant les chambres. Ce modèle a démontré son efficacité et il est, très certainement, la véritable clef pour accélérer le temps législatif. L'effort fut réel sous la dernière législature afin de développer ce travail en temps caché. On pense à la loi « Montagne » du 28 décembre 2016²⁸ ou encore à la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement²⁹. La première loi de prorogation de l'état d'urgence a pu être adoptée en deux jours du fait de la gravité du contexte mais aussi grâce à une association étroite des présidents des chambres et des commissions des lois en amont du dépôt du texte³⁰. Chacun avait pu faire entendre ses attentes et ses limites, dans une coopération positive entre les deux chambres de couleur politique différente. Il en fut de même pour toutes les prorogations.

La frustration et la défiance des députés tiennent également à la dissymétrie quant à l'accès à l'information face à un gouvernement qui s'appuie sur une administration puissante. La qualité des administrateurs de l'Assemblée nationale, les moyens des groupes parlementaires, la possibilité de saisir la Cour des comptes ou d'accéder aux avis du Conseil d'État ne suffisent pas. La réduction annoncée du nombre des députés devra, à l'évidence, avoir pour corollaire un renforcement des moyens humains alloués à chacun. La France fait figure de parent pauvre par rapport aux usages constatés aux États-Unis, en Allemagne, au Royaume-Uni ou encore au Parlement européen³¹. Cette question de « l'humain » est centrale et elle vaut également pour les cabinets ministériels. Prenons l'exemple des courriers parlementaires pour lesquelles les réponses du gouvernement sont jugées trop lentes. Les coulisses sont simples à décrire : chaque conseiller ministériel stocke ses dizaines de parapheurs quotidiens dans un coin de son bureau, avec l'espoir sincère et chaque jour renouvelé d'en venir à bout avant qu'une énième urgence se présente. Devant l'incapacité humaine à rallonger les journées, on peut alors s'interroger sur la pertinence de la réduction du nombre de conseillers ministériels fixée par décret présidentiel du 18 mai dernier.

Desserrer le carcan de la loi par le développement de l'expérimentation

Le temps long du vote de la loi et les frictions entre l'exécutif et le Parlement pourraient être atténués en agissant sur le contenu même de la loi et son champ d'application. Les tensions sont normales tant l'enjeu est

28. Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Elle faisait suite au rapport de deux parlementaires, représentant la majorité et l'opposition, nommées en mission par le gouvernement sur ce sujet : Bernadette Laclais et Annie Genevard.

29. Loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Elle faisait suite à de nombreux travaux parlementaires avec une implication forte en amont de son rapporteur, Jean-Jacques Urvoas.

30. Suite à l'attentat du 13 novembre 2015, les présidents des chambres, les représentants des groupes parlementaires et les présidents des commissions concernées ont été réunis à l'Élysée le dimanche 15 novembre. Le même jour, les deux présidents des commissions des lois ont été associés aux travaux de rédaction du gouvernement, pour un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre et voté en termes identiques par les deux chambres le 20 novembre.

31. Les crédits pour la rémunération des collaborateurs s'élèvent à 20 870 euros bruts par mois au Bundestag, à 14 277 euros (région de Londres) ou 13 594 euros au Royaume-Uni, à 24 164 euros au Parlement européen et à 72 685 euros aux États-Unis (en moyenne, un Représentant emploie 14 collaborateurs et un sénateur 34). L'enveloppe « collaborateurs » s'élève à 9 618 euros bruts par mois pour 5 collaborateurs maximum à l'Assemblée nationale.

grand : écrire la loi, à vocation générale, applicable pour tous et partout sur le territoire. Chaque cas de figure doit être anticipé, analysé, évalué avant d'acter une rédaction finale.

Il est urgent de lâcher du lest et de dynamiser le processus législatif. Réformer, c'est prendre des risques, vaincre des immobilismes, dépasser des obstacles présentés comme insurmontables. Et pour cela, la voie de l'expérimentation doit être creusée. Il est certain que certaines mesures, novatrices et « offensives », a priori rejetées, pourraient passer le vote du Parlement ou obtenir l'accord du gouvernement si elles prenaient la forme d'une expérimentation.

Il ne s'agit pas de se cantonner aux « sunset law », très utilisées aux États-Unis, qui prévoient a priori leur caducité. Nous le faisons déjà en matière de bioéthique notamment et depuis longtemps (la loi Veil sur l'IVG avait suspendu les poursuites pénales pour une durée initialement limitée à cinq ans et la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le RMI était applicable pour une durée de quatre ans³²).

L'expérimentation, si on la souhaite audacieuse, doit surtout assumer de rompre le principe d'égalité en ne concernant que quelques territoires. Ainsi, la loi 29 février 2016 dite « d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée » (initiative du député Laurent Grandguillaume) prévoit une mise en place dans dix territoires volontaires et sur une durée de cinq ans. Et la loi du 6 décembre 2013 a permis d'autoriser l'expérimentation des maisons de naissance.

Cette voie n'est pas nouvelle – Guy Carcassonne, en 2002, soutenait déjà le « droit à l'expérimentation » considérant que « le principe d'unité n'implique plus l'uniformité » ; mais elle n'est qu'embryonnaire. Entre le passage en force et le renoncement, il y a donc une voie, celle de l'expérimentation limitée géographiquement et dans le temps. Bref, dédramatisons l'enjeu de la loi et instaurons ce fameux droit à l'erreur qui permettra d'innover et d'oser.

Accepter le contrôle parlementaire

Il est temps également de redonner une marge de liberté réelle aux parlementaires dans leur fonction de contrôle (art. 24C). Et celle-ci se mesurera à la place qui sera laissée à l'opposition. Malgré le développement des outils de contrôle, un constat demeure : la rédaction du rapport des principales missions d'information et commissions d'enquête est systématiquement confiée à un député de la majorité, et cela même si l'initiative vient de l'opposition dans le cadre de son droit de tirage. Ce « confort » pour le gouvernement va à l'encontre d'une démocratie moderne et transparente. Le mouvement existe déjà (fonction de co-rapporteur donnée à l'opposition dans le cadre des rapports d'application des lois), il convient désormais d'aller au bout de cette logique.

Un autre outil traditionnel du droit parlementaire concentre les critiques : les questions écrites. Publiées au *Journal officiel*, celles-ci permettent aux parlementaires d'interroger le gouvernement sur des points précis, parfois juridiquement complexes. C'est un « classique » du droit parlementaire qui a atteint ses limites à l'Assemblée nationale : au début de la dernière législature, seulement un quart des questions écrites obtenait une réponse dans le délai réglementaire de deux mois. Il serait facile d'accuser le gouvernement de négligence si nous n'avions pas en mémoire qu'il avait répondu sous la précédente législature à plus de 80 000 questions écrites, uniquement pour l'Assemblée nationale, toutes étant visées par des membres de cabinet exsangues.

32. Voir aussi la loi Auroux du 4 août 1982 qui a introduit dans le code du travail des dispositions relatives au droit d'expression des salariés dans l'entreprise pour une période expérimentale de trois ans.

Non, l'embolie venait de l'Assemblée elle-même. Une poignée de députés s'étaient fait les spécialistes des questions écrites : entre 2012 et 2014, la moitié des questions avaient été posées par seulement 10% des députés. Elles offrent en effet un double bénéfice pour leur auteur prolige : renvoyer au gouvernement des sujets épineux et améliorer superficiellement leur position dans le classement des députés les plus actifs.

Depuis 2014, chaque député est désormais « rationné » annuellement³³ à 52 questions écrites puis à 39 pour la dernière session. Cet effort n'a été consenti que dans une logique de « donnant-donnant », le gouvernement s'étant engagé à un meilleur taux et délai de réponse.

Mais au final, la plupart des citoyens ne sont les témoins de cette relation gouvernement-Parlement qu'au moment des questions d'actualité du mardi et mercredi de 15h à 16h. Ce regard est tronqué et trompeur. Il convient de redonner un véritable intérêt à ces moments essentiels d'interpellation du gouvernement. Le Sénat a sauté le pas en 2015 en introduisant le droit de réplique : chaque sénateur est libre, dans la limite de son temps de parole, de répondre au ministre s'il juge son intervention insuffisante ou erronée. C'est peu mais beaucoup à la fois. Le gouvernement n'a plus le dernier mot (à l'exception du Premier ministre) et sait qu'il ne peut esquiver ou se défaire. Repenser ce temps fort de la vie parlementaire sera sans nul doute une belle initiative pour donner l'élan à l'Assemblée nationale de demain.

33. Résolution n°437 du 28 novembre 2014 modifiant l'article 135 du règlement de l'Assemblée nationale : « La Conférence des présidents fixe, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante ».

FAUT-IL RASER LE PALAIS BOURBON ?

Adrien Taquet

13 novembre 2017

« Partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale » : pour le député Adrien Taquet, c'est une invitation à se projeter dans une nouvelle ère démocratique. Dans le cadre de la consultation sur l'Assemblée de demain, il livre ses propositions.

8h30, station Assemblée nationale. Les murs du quai accueillent le jeune député qui descend du wagon d'une phrase qui lui rappelle qu'il existait un monde avant lui : « Partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale ». Et si le futur de l'Assemblée nationale résidait dans cette phrase vieille de 200 ans, clamée dans la fièvre du Jeu de Paume à Versailles ? Et si le futur de l'Assemblée nationale ne résidait plus à la station Assemblée nationale ?

Dans un pays centralisé comme le nôtre, où le fossé semble irrémédiablement se creuser entre les citoyens et leurs représentants, à une époque comme la nôtre où le virtuel redéfinit un peu plus chaque jour la notion même « d'être ensemble », la question du lieu de résidence de l'Assemblée nationale mérite d'être posée.

Alors quoi ?! Faut-il raser le Palais Bourbon ? Commençons par poser deux préalables à la réflexion qui viendra ensuite.

Tout d'abord, tout projet impliquant l'Assemblée nationale, quelle qu'en soit la teneur, doit désormais s'envisager à 350 députés : c'est une réforme inéluctable à l'échelle de notre pays et des attentes de nos concitoyens, et alors que nous avons mis fin au cumul des mandats. Réjouissons-nous : elle nous donnera plus de liberté créative dans l'exercice auquel nous nous prêtons.

S'avouer ensuite que le Palais Bourbon est une hérésie architecturale au regard des standards contemporains du bien-être et de l'efficacité au travail. Le confort remonte au XIX^e siècle, la connectivité au XX^e : sous les toits, des cages à lapin pour bureaux, dont le seul charme est de nous rappeler la chambre d'étudiant de nos 20 ans ; des espaces dédiés au travail collectif peu nombreux, qui favorisent davantage la déprime que le partage ; un hémicycle fortement déconseillé à toute personne mesurant plus d'un mètre soixante-quinze (ne parlons pas des personnes en situation de handicap) ; un amour, inassouvi semble-t-il, du papier ; un réseau sur courant alternatif, qui nous rappelle lui aussi nos 20 ans et notre modem 56K. Réjouissons-nous d'être une vieille démocratie, mais admettons avoir perdu au change en termes d'efficacité si l'on se compare à Berlin ou à Riga.

Profitions donc de cette opportunité et libérons-nous de cette contrainte pour imaginer l'Assemblée de demain. D'abord en répondant à l'invitation des pères fondateurs, en allant tenir séance hors les murs, au-delà du périphérique. À l'image de ce qui se fit de façon très éphémère pour le Conseil des ministres, pourquoi ne pas imaginer siéger une fois par mois loin de Paris ? Symbolique diront certains, mais cela mettra une région à l'honneur tout en rapprochant les citoyens de leurs représentants.

On peut effectivement aller plus loin, et en profiter pour rompre plus franchement encore avec notre centralisme institutionnel, en délocalisant définitivement l'Assemblée nationale dans une de nos grandes villes françaises. Pourquoi ne pas faire de Marseille la nouvelle capitale législative de notre pays ? D'autres pays l'ont fait avant nous : le Congrès national chilien siège à Valparaiso, sans même évoquer Brasilia dont la vision était certes architecturale mais répondait aussi à une logique institutionnelle. On peut d'ailleurs se demander comment nos sénateurs, dignes représentants des collectivités locales, n'y ont jamais pensé pour eux...

Que faire du Palais Bourbon dès lors ? Une maison de la démocratie, vivante et ouverte à tous, qui ne se contente pas de sacraliser notre histoire mais offre des espaces d'échanges et de débats pour les autres acteurs de la démocratie que sont les associations. Le siège du nouveau Parlement des enfants aussi, que l'on créerait à cette occasion pour qu'ils nous saisissent sur les sujets d'avenir qui les préoccupent.

Alors oui, c'est pratique – et agréable, avouons-le – d'arpenter à pied le 7^e arrondissement de Paris pour rendre visite aux différents ministres et à leur cabinet, mais à l'heure du numérique et de la visio-conférence, cet argument a peu de poids. Oui, c'est rassurant de voir le monde politique concentré dans quelques kilomètres carrés, mais peut-être est-ce aussi un peu obsolète à l'heure de la mondialisation.

Et cela doit nous pousser à aller plus loin : on peut le regretter, mais être ensemble aujourd'hui n'implique plus d'être ensemble en même temps au même endroit, et l'Assemblée de demain n'aura peut-être plus aucune réalité physique. Chaque député accédera, via une interface, à un Parlement virtuel où chacun de ses collègues apparaîtra à l'écran, débattant mais à distance. On pourra s'échanger en direct des documents qui se réfèrent à la loi en discussion, communiquer *via* des chats – fini le charme suranné du bal des huissiers qui portent des enveloppes entre les travées, alors même que nous communiquons toute la journée via les quatre messageries instantanées installées sur nos mobiles. Un débat nécessite un éclaircissement ? Un expert sera auditionné instantanément en ligne, un ministre sera interpellé directement de son bureau. Un député en mission à l'étranger fera état en live de la situation qu'il constate, images à l'appui. Et pourquoi pas aller jusqu'à converser en direct avec des citoyens, qui viendraient éclairer de leur vécu bien réel cet hémicycle virtuel ?

Partout où ses membres sont réunis, là est l'Assemblée nationale. Ce qui constituait à la veille de la Révolution française un moyen de se défendre contre tout retour en arrière est aujourd'hui une invitation formidable à nous projeter dans une nouvelle ère d'exercice démocratique : une assemblée déracinée diront certains, mais qui n'aura jamais été aussi ancrée dans la réalité de son époque, de ses habitants et de ses territoires.

DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE À LA DÉMOCRATIE COLLABORATIVE

Luc Carvounas

13 novembre 2017

Dans le moment que nous vivons, le Parlement doit se réinventer pour ne pas devenir un simple théâtre de marionnettes. Moderniser l'Assemblée nationale en donnant de nouveaux pouvoirs aux parlementaires et en accordant une nouvelle place – active – aux citoyens, telles doivent être les pistes que nous devons suivre pour enfin construire une démocratie mature. Le député Luc Carvounas livre ses propositions pour l'Assemblée de demain.

Alors que nous allons célébrer en 2018 les soixante ans de la V^e République, nous pourrions envisager une belle et grande réforme institutionnelle faisant date : faire en sorte que les parlementaires co-construisent les décisions publiques avec l'exécutif et donner aux citoyens un rôle d'acteurs dans la construction de la loi et son contrôle, pour passer d'une démocratie représentative à une « démocratie collaborative ».

De nouveaux pouvoirs pour les parlementaires

Le nerf de la guerre : un nouveau pouvoir budgétaire pour les parlementaires

La limitation budgétaire imposée par l'article 40 de la Constitution – dite de l'irrecevabilité financière – empêche à tous parlementaires de prendre réellement part à la construction du budget de la Nation. Ainsi, aucun amendement n'est recevable au Parlement si son adoption entraîne une diminution des ressources publiques ou la création d'une charge publique. Les marges de manœuvre du Parlement en sont dès lors fortement réduites.

La seule option qui nous est laissée est de créer une baisse des impôts ici en la compensant par une augmentation là ; ou en augmentant ici les crédits tout en les diminuant là. Pour donner de ce phénomène un exemple concret, évoquons cette forme de concours bien connue des parlementaires – lors de l'examen annuel de la loi de finances au Parlement – à qui trouvera une nouvelle mesure à financer par l'augmentation du tabac. Cette situation n'est pas à la hauteur du mandat qui nous est confié.

Pourtant, loin d'empêcher toute dérive des finances publiques, cette incapacité budgétaire des parlementaires réduit considérablement son domaine d'action. De même que le consentement de la Nation à l'impôt est rattaché par nature à l'activité parlementaire par le biais du vote de la loi de finances annuelle, il ne semblerait pas anormal que les députés et sénateurs disposent désormais d'un droit d'initiative et d'amendement budgétaire afin de porter – avec le gouvernement – la pleine responsabilité des choix budgétaires effectués pour le pays. Cette disposition irait dans le sens d'une plus grande responsabilisation des parlementaires en matière budgétaire, et dans celui d'une plus grande démocratisation de l'établissement du budget national.

À ceux qui douteraient de l'opportunité de cette proposition, je rappelle qu'elle a été portée par deux parlementaires aux fonctions prestigieuses et aux qualités reconnues – à l'époque présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat – l'un de gauche et l'autre de droite, lors de la révision constitutionnelle de 2008 : Didier Migaud et Jean Arthuis³⁴. Je préconise donc de réformer l'article 40 de la Constitution afin de supprimer l'irrecevabilité financière des initiatives parlementaires.

34. « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 ! », Didier Migaud et Jean Arthuis, *Le Monde*, 16 mai 2008.

Des pouvoirs renforcés sur les questions européennes

Il faut bien l'avouer – et le regretter –, les questions européennes demeurent le parent pauvre de nos débats parlementaires ; et c'est pourtant bien souvent le bon échelon pour mettre en place de grandes politiques publiques.

Pour asseoir davantage la légitimité des commissions parlementaires aux affaires européennes, peut-être devrions-nous penser à leur consacrer des parlementaires exclusifs tout en les institutionnalisant comme des commissions permanentes. Dans cet esprit, ces parlementaires pourraient trouver une nouvelle articulation avec leurs homologues députés européens ; selon un dispositif qui profiterait à tous, nous européaniserions davantage nos débats en France et porterions plus encore la voix de la France sur la scène politique européenne.

En parallèle, cette mesure viserait à réduire le nombre de parlementaires au sein des autres commissions, renforçant dans le même temps leur poids politique car moins nombreux en leur sein.

Les parlementaires chargés des affaires européennes se verraient alors confier de nouveaux pouvoirs, de contrôle notamment, et occuperaient une plus grande présence dans le calendrier parlementaire. Pour renforcer les prérogatives parlementaires en matière européenne, instaurons une possibilité de « vote de blocage » à la majorité des deux tiers du Parlement avant chaque négociation du gouvernement au Conseil européen. Réfléchissons aussi à la possibilité d'instaurer un système de droit de veto aux commissions des affaires européennes du Parlement sur les thèmes négociés au Conseil européen.

De surcroît, suivant la logique d'une plus forte européanisation de notre vie politique, je partage la proposition d'Émeric Bréhier visant à ce que nos parlementaires européens soient également membres du Congrès.

Enfin, dans sa récente publication à la Fondation Jean-Jaurès, Maxime des Gayets a raison de rappeler la théorie du philosophe Jürgen Habermas concernant l'absence « d'espace public légitime » européens.

Pour commencer à pallier ce déficit, nous pourrions instaurer une soirée bimensuelle de débat au Parlement consacrée exclusivement aux thématiques européennes et organisée par la commission des affaires européennes. Ayons l'audace d'intéresser les citoyens avec ces débats en les proposant en prime time à la télévision sur l'une des chaînes du service public. Cette visibilité médiatique est à n'en pas douter un gage de renforcement politique des questions européennes, et un début de création d'espace public autour de ces mêmes questions.

Le contrôle, l'évaluation et la prospective : l'avenir du parlementarisme français³⁵

Selon l'article 24 de notre Constitution, trois missions sont confiées au législateur : le vote de la loi, mais aussi le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des pratiques publiques. Comme le mentionnait souvent Guy Carcassonne, professeur de droit constitutionnel, les « parlements européens qui fonctionnent de façon moderne consacrent infiniment plus de temps au contrôle qu'à la législation ».

35. Voir aussi sur cette question l'excellent rapport de Mélanie Gratacos, « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain », CESE, octobre 2013.

Vers une transformation du processus législatif

Chacun pouvant constater le maquis buissonneux des lois et règlements de toute nature fourmillant dans notre pays, il nous faut instaurer de nouvelles pratiques pour endiguer ce phénomène. La réponse adaptée pourrait donc se trouver dans une profonde transformation de notre processus législatif lui-même³⁶. Je dirais, d'une manière simple, que nous devons aller vers une « culture parlementaire de la co-construction ». Elle faciliterait l'édiction de normes concertées avec de multiples acteurs et dont les diverses conséquences auraient été envisagées et mesurées auparavant.

Pour commencer, il s'agirait de renforcer les moyens parlementaires, pour constituer de véritables cabinets permettant aux députés et sénateurs de pouvoir mener de vraies contre-expertises ou de commander des audits indépendants de qualité. Ensuite, l'un des leviers possibles – dispositif qui existe au demeurant dans d'autres pays européens – serait d'associer, en amont et de façon obligatoire, les parlementaires des commissions concernées à l'élaboration des projets de lois gouvernementaux.

Nous avancerions ainsi vers une co-construction de la décision publique qui pourrait être mieux appréhendée par les parlementaires lors de son examen. Pour utiliser les termes du droit constitutionnel, nous pourrions parler d'une réelle « collaboration des pouvoirs » entre le législatif et l'exécutif, digne d'une démocratie mature.

De nouveaux mécanismes d'évaluation et de contrôle

Le processus d'évaluation devrait être, de manière générale, un préalable à l'adoption de toute grande réforme. Dans cet esprit, l'importance des exposés des motifs ainsi que des études d'impact d'un texte législatif devrait être renforcée dans le parcours du processus législatif. Que ce soit en amont, pour évaluer les répercussions futures d'une loi, ou en aval, pour contrôler son application réelle, ils seront appelés à se développer davantage de manière quantitative et qualitative. Je propose donc d'instaurer au Parlement une nouvelle première étape dans la discussion législative, préalable à tout examen d'un texte : discussion et vote sur les exposés des motifs et les études d'impact. Je rejoins ainsi la proposition relative au « débat préalable d'orientation » avancée par Bernard Rullier.

Concernant le contrôle *a posteriori* de la loi, et pour reprendre l'avis de l'ancien secrétaire général du gouvernement, Serge Lasvignes, nous devrions « pouvoir dès à présent introduire des mécanismes d'évaluation dans la loi avant même son adoption³⁷ ».

De plus, les enquêtes parlementaires mériteraient certainement d'être plus nombreuses. J'ai pu moi-même constater que le choix de la question à y traiter s'avérait parfois difficile à acter sein des groupes parlementaires. Pourquoi alors n'augmenterions-nous pas la possibilité d'en constituer davantage de manière raisonnable ? Si le renforcement des missions parlementaires de contrôle et d'évaluation législative sera au cœur d'une activité réinventée, la prospective devrait connaître elle aussi un nouvel élan.

Donner un nouvel élan à la prospective

Dans un monde communicationnel de plus en plus guidé par l'immédiateté (réseaux sociaux, chaînes d'info en continu...), la prise en compte du temps long – et pour tout dire la question de la durabilité des décisions publiques – devrait préoccuper au premier plan les parlementaires. Je propose donc de réfléchir à la mise en place d'une délégation parlementaire à la prospective.

36. Cf. mon intervention en séance publique lors du débat annuel consacré à l'évaluation et au contrôle de l'application des lois, Sénat, 25 juin 2013.
37. « Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ? », colloque organisé par le Sénat et l'OCDE, 5 décembre 2013, citation p. 23.

Nous pourrions envisager d'institutionnaliser une instance chargée de la « prospective nationale » – qui se réunirait tous les cinq ans à mi-mandat présidentiel – dans laquelle se retrouveraient des représentants issus de différents organes compétents pour réaliser cet exercice. Ainsi pourraient être sollicités la délégation parlementaire à la prospective, France Stratégie, la Cour des comptes, le CESE, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ; ils se réuniraient au sein d'une Conférence nationale de la prospective où seraient également associés les syndicats et de grandes associations et fondations reconnues.

Elle aurait pour but d'analyser les grands enjeux auxquels notre pays doit faire face, tout en concentrant sa réflexion sur les phénomènes et les solutions à y apporter sur le long terme.

Pour des citoyens acteurs de la démocratie parlementaire

Un nouveau rôle pour les citoyens pour construire la « démocratie collaborative »

Alors que l'abstention massive, la perte de légitimité des institutions publiques et la montée des extrêmes mettent en danger notre démocratie, repenser la place du citoyen au sein de nos institutions devient une priorité. Si de nombreux dispositifs de « démocratie collaborative » existent d'ores et déjà – l'Observatoire de la démocratie locale de l'ADELS en recense près de 200 –, ils sont davantage tournés vers des déclinaisons locales que nationales.

Deux éléments pour penser une évolution de la place du citoyen dans nos institutions doivent être pris en compte : passer d'une méthode de gouvernance « top down » à une logique d'intelligence collective en impliquant directement les citoyens ; utiliser les nouveaux outils numériques à notre disposition pour faciliter leur participation.

Pour faire accepter et appliquer des décisions publiques de plus en plus complexes et transversales, les faire émerger « à la base » de la société est une gageure supplémentaire d'appropriation des politiques publiques par les citoyens. Le but est de les associer plus étroitement encore en développant l'idée d'une forme de coopération citoyenne. La mise en place de moyens nouveaux, notamment à l'appui des nouvelles technologies, nous permettra de réaliser cet objectif.

Pour donner un exemple concret, et avant de développer des propositions plus générales, je vais dans cet esprit instaurer dès janvier 2018 un « conseil citoyen de circonscription » qui m'accompagnera en amont dans mes réflexions sur les grands projets de loi : avoir le ressenti du terrain sur une réforme à venir, recueillir les alertes en amont concernant ses dispositions et se faire l'écho des propositions citoyennes, tels sont les grands objectifs fixés à ce conseil.

Pour passer à une vraie « démocratie collaborative », qui donne un nouveau rôle d'acteurs aux citoyens, je défends quelques propositions supplémentaires :

- organiser une « séance citoyenne de question d'actualité au gouvernement (QAG) » par session parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat : chaque citoyen pourrait s'inscrire par circonscription sur internet en y déposant le thème de sa question. Il y aurait un premier tirage au sort pour désigner chaque citoyen remplaçant le parlementaire de sa circonscription pour cette séance de QAG. Lors de la séance, le président, seul parlementaire restant dans l'hémicycle, tirerait au sort les participants pour poser leur question. Le gouvernement répondrait aux questions durant une heure trente. Cette séance serait retransmise en direct à la télévision sur le service public et bien évidemment sur internet ;
- étudier une proposition de loi citoyenne par session parlementaire : les citoyens pourraient déposer des propositions de loi via un service dédié au Parlement, et sous conditions garantissant le sérieux du dispositif.

La conférence des présidents choisirait une proposition de loi citoyenne par session parlementaire ; nous pourrions nous inspirer du processus existant pour le droit de pétition concernant ses conditions de mise en œuvre ;

- expérimenter une procédure numérique de droit d'amendement citoyen tel que nous le proposons dans le rapport « Refaire la démocratie », piloté par Claude Bartolone et Michel Winock ;
- doter le Parlement d'un outil numérique citoyen et coopératif : le Parlement devrait se doter d'un outil participatif de suivi et de participation citoyenne tel qu'il en existe déjà. Le problème de ceux existant – tel www.parlement-et-cioyens.fr – est leur manque de notoriété ou de visibilité. Les moyens du Parlement permettraient d'organiser efficacement cette évolution.

Passer d'une démocratie représentative à une « démocratie collaborative » suppose une maturité politique, émanant aussi bien des responsables politiques que du simple citoyen.

Dès lors, si le citoyen devient un acteur à part entière de la démocratie parlementaire, il convient aussi qu'il prenne ses responsabilités vis-à-vis de nos institutions. Celle-ci passe par une réforme de notre processus électoral pour aller au bout de la logique de l'instauration de la « démocratie collaborative ».

Des citoyens acteurs... et responsables : changer notre processus électoral

La transformation radicale de notre processus électoral doit être guidée par trois principes se rattachant chacun à une proposition concrète.

Le premier principe en matière électorale doit être celui de la responsabilité. Dans l'époque difficile que nous connaissons, chaque citoyen doit avoir à cœur de jouer pleinement son rôle dans notre construction démocratique ; à cet effet, et comme je le défends depuis plusieurs années maintenant, rejoint par d'autres, je suis favorable à l'instauration du vote obligatoire. Non pas pour infantiliser les individus, mais bien pour rappeler à toutes et à tous de manière pédagogique l'importance de la participation électorale, socle même de notre vie démocratique.

Le deuxième principe est le respect. Dans la logique du vote obligatoire, il faut que nous soyons aussi capable dès lors de laisser aux citoyens « le choix de ne pas choisir ». Reconnaître pleinement le vote blanc est donc une question de respect vis-à-vis de l'ensemble des citoyens appelés à participer de manière obligatoire aux diverses élections.

Enfin, le dernier principe est celui de la confiance. Quelle plus belle preuve pour une société qui se veut apaisée que de faire confiance en sa jeunesse et en ses choix ; à ce titre, je défends à nouveau l'instauration du droit de vote à 16 ans. Lorsqu'on est à l'âge d'avoir un compte bancaire, de percevoir un salaire, de payer ses impôts, comment comprendre que le droit de vote ne soit pas accordé ? Ce dispositif pourrait débiter par une expérimentation lors des prochaines élections locales, par exemple.

Si notre République s'apprête à fêter ses soixante ans l'année prochaine, force est de constater que ses institutions ne placent pas sur le même pied d'égalité ses différents acteurs : dans notre République, l'exécutif est l'adulte, le législatif l'adolescent (car très contraint par l'adulte) et le citoyen l'enfant (son avis lui est demandé lors des scrutins électoraux et, le reste du temps, nous le laissons de côté).

Avec les propositions que j'ai commencé à ébaucher ici, je suggère à notre démocratie de concevoir l'ensemble de ses acteurs comme des adultes : c'est cela la démocratie mature. Pour y parvenir, ayons le courage de passer d'une démocratie représentative infantilisante à une « démocratie collaborative » responsabilisante.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE N'EST-ELLE PAS TROP FIGÉE DANS LE TEMPS ?

Guillaume Gouffier-Cha

13 novembre 2017

Nous devons faire évoluer l'Assemblée nationale, l'ouvrir sur le monde et la société, la plonger dans les débats qui animent notre société. Nous devons la moderniser et lui donner les outils capables de répondre à ces objectifs. Le député du Val-de-Marne Guillaume Gouffier-Cha fait ses propositions pour l'Assemblée de demain.

Nous entrons, nous apprenons à nous repérer dans le dédale des couloirs et des salles. La première sensation est l'émerveillement, le sentiment d'être dans le cœur de notre démocratie, dans un lieu chargé d'histoire. Là, nous commençons à sentir le poids de la responsabilité qui nous incombe. Celle d'avoir un regard sur notre monde, ses réalités, ses réussites, ses inégalités, ses équilibres, ses injustices. Nous nous questionnons. Comment améliorer le quotidien de toutes et tous ? Comment améliorer notre vivre-ensemble ? Nos systèmes de solidarités ? Comment préparer notre société au monde de demain ? Nous nous passionnons, nous débattons. Nous échangeons, nous nous disputons. Nous avançons. Nous cherchons comment rester connectés à la France et à ses territoires, au quotidien que vivent les Françaises et les Français. Nous sommes à l'Assemblée nationale.

J'ai toujours aimé ce lieu. En tant que citoyen tout d'abord, lors du premier débat sur la conférence sur le changement climatique que j'étais venu suivre lors de mes études. En tant que collaborateur parlementaire ensuite, quand j'ai découvert le fonctionnement de cette institution, observé le travail des députés, des administrateurs, des huissiers, de toutes celles et tous ceux qui y travaillent au quotidien. En tant que député aujourd'hui, dans une époque de révolutions sociétale, technologique, écologique et citoyenne. Une période qui m'amène à me questionner sur l'évolution de cette institution. N'est-elle pas trop figée dans le temps et comment ne pas s'éloigner du terrain ? Ce questionnement n'est pas individuel. Il s'inscrit entièrement dans le cadre des travaux lancés par le président de l'Assemblée nationale François de Rugy qui nous pousse les uns et les autres à repenser actuellement cette institution.

Notre questionnement collectif de départ est, au fond, très français. Nous passons beaucoup de temps à nous interroger sur l'organisation de notre société, de nos entreprises, de nos administrations, de nos écoles et universités, sur nos territoires, sur nos institutions, sur notre démocratie. Nous sommes en permanence confrontés à un double questionnement conservateur et progressiste qui nous pousse à aller de l'avant. On pourrait voir là une certaine forme d'insatisfaction permanente. J'y vois pour ma part une volonté continue de progresser. Une seule constante ne changeant jamais, le respect de notre pacte républicain qui repose sur la liberté, l'égalité, la fraternité et la laïcité.

Notre questionnement n'est donc pas nouveau mais nécessaire car, oui, nous devons faire évoluer l'Assemblée nationale, l'ouvrir sur le monde et la société, la plonger dans les débats qui animent notre société. Nous devons la moderniser et lui donner les outils capables de répondre à ces objectifs. Pour ma part, je commencerai ici par les outils.

Quand je parle d'outils, je pense d'abord à la procédure législative qui est trop longue, répétitive et non aboutie. Le rôle du député n'est pas uniquement d'écrire et de voter la loi. Son rôle est d'assurer tout le processus de préparation, de fabrication, d'explication et d'évaluation de la loi. Son rôle est aussi de contrôler l'action du gouvernement. Le faisons-nous aujourd'hui ? J'aimerais pouvoir répondre oui. Mais ce n'est hélas pas le cas. La réalité est que nous nous concentrons bien trop sur le seul vote de la loi, ce qui nous a entraîné depuis plusieurs années dans une course à la surproduction législative hallucinogène. Ce qui compte, ce n'est pas

de savoir si le texte législatif débattu est nécessaire et utile, s'il est de qualité. Ce qui compte, c'est de faire du chiffre ! La réussite d'une législature s'évalue au nombre de textes adoptés. Nous multiplions donc les textes en jouant sur la longueur de la procédure législative. Ce qui est regardé, c'est essentiellement l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale, le scrutin public qui a lieu le mardi après-midi à 16h30 juste après la séance des questions au gouvernement. Après, pour ce qui concerne la suite du processus et la mise en application de la loi, l'attention et l'exigence d'efficacité sont moindres. Résultat, nous avons des lois qui sont pour partie désuètes à peine adoptées, de plus en plus volumineuses et qui pour un tiers ne reçoivent pas de décret d'application. Ce système ne peut perdurer car, au-delà d'affaiblir notre démocratie, c'est toute notre société et son fonctionnement qui en pâtissent.

Paradoxe de la situation, aujourd'hui, il nous faut reprendre le temps de construire la loi tout en accélérant le processus. Il nous faut reprendre le temps en décomposant bien les différents moments de la procédure législative et en respectant l'utilité de chacun de ces moments. Cela doit nous permettre de réduire le nombre de textes, chaque texte devant être nécessaire et utile, et d'améliorer la qualité des lois et leur applicabilité. Prendre le temps de construire la loi, c'est renforcer le travail parlementaire en amont en associant davantage les parlementaires à la construction des études d'impacts et en mettant en débat ces études au sein des commissions qui, au regard d'éléments d'informations objectifs, pourraient délibérer sur la nécessité de recourir ou non à un projet ou à une proposition de loi. Prendre le temps nécessaire de ce débat sur le caractère nécessaire et utile d'un texte législatif nous permettrait de mieux maîtriser le contexte des lois, et de mettre de côté les textes à caractère émotionnel.

Prendre le temps de mieux construire la loi, c'est ensuite allonger le temps de débat sur un texte en commission et dans l'hémicycle mais limiter le nombre de lectures à une seule. Aujourd'hui, entre la commission et la séance publique, les textes sont discutés en urgence en moins de dix jours mais nous multiplions les lectures entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Je propose de généraliser l'étude d'un texte législatif à une seule lecture, en étalant sur trois semaines, les échanges sur les textes législatifs, à la fois en commission et en séance publique. Par ailleurs, afin de ne pas produire des lois qui perdraient tout leur intérêt entre le moment de leur dépôt auprès du bureau de l'Assemblée nationale et le moment de leur adoption, nous devrions mettre en place une obligation d'examen sur six mois. Passé ce délai, le texte serait jugé caduque. À côté de cette procédure générale, une procédure d'exception serait mise en place pour les textes qui nécessiteraient un temps d'étude et d'échange plus long.

Prendre le temps de mieux construire la loi, c'est enfin mieux évaluer l'applicabilité de celle-ci. Après toute adoption d'un texte législatif, une mission de suivi et d'évaluation devrait être mise en place pour assurer le suivi de son exécution sur une durée de deux ans avec présentation d'un rapport d'évaluation tous les six mois et un rapport conclusif au terme des deux années. Ce rapport conclusif, au-delà d'évaluer le taux d'applicabilité de la loi, mettrait également en lumière les impacts de la loi sur notre société.

Nous devons revoir le processus de décision qui nous conduit à recourir à la loi. Nous devons améliorer la qualité de sa fabrication, sa mise en œuvre et son évaluation. Mais la réflexion sur les outils du législateur ne doit pas s'arrêter là, bien entendu. Elle doit s'étendre également aux moyens de travail qui sont mis en place pour les parlementaires et des administrations. Je resterai là dans le cadre de l'Assemblée nationale.

Certains moyens de travail doivent être renforcés. L'enveloppe budgétaire consacrée aux collaborateurs parlementaires doit être revue à la hausse et un statut des collaborateurs parlementaires doit être définitivement mis en place. Nous devons tout simplement sortir de l'artisanat qu'est le système actuel pour le professionnaliser. Cela passe par la hausse de cette enveloppe afin de permettre aux députés de construire des équipes parlementaires complètes dans un cadre contractuel respectueux de notre code du travail.

Certains moyens doivent être modernisés, l'Assemblée nationale doit tout simplement rentrer dans le XXI^e siècle et prendre le virage de la révolution technologique et écologique qui est en cours. L'accès au numérique doit être généralisé et l'Assemblée nationale doit être à la pointe tout en mettant en place les dispositifs de cyber-protection indispensables à son bon fonctionnement. Dans ce cadre, une mission parlementaire d'étude et d'application, ouverte aux acteurs de la French Tech, doit être mise en place de manière urgente afin de moderniser le plus rapidement possible cette institution et ses outils de travail. Ce point représente un réel chantier sachant que certains bureaux, dont le mien par exemple, ne sont pas encore dotés du wifi.

La modernisation des moyens de travail passe aussi par l'adaptation de l'Assemblée nationale à la transition écologique. Au-delà de la question de la restauration qui doit recourir aux produits bio et aux produits issus des circuits courts, l'Assemblée nationale doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre, qu'il s'agisse de son parc automobile, de l'isolation de ses bâtiments ou du traitement et du recyclage de ses déchets et du papier.

Modernisation technologique, virage écologique, l'Assemblée nationale doit enfin devenir exemplaire sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les situations de harcèlement, qu'il s'agisse de harcèlement sexuel, professionnel, physique ou moral. Dans ce cadre, et parce que l'Assemblée nationale est un lieu de travail, la place et le rôle des syndicats doivent être renforcés (en termes de locaux et de moyens), un comité économique, social, écologique et sanitaire devrait être mis en place afin d'avoir un cadre de négociation et de protection des agents, des collaborateurs mais aussi des députés. L'Assemblée ne peut demeurer un lieu d'exception.

Bien entendu, cette réflexion sur les outils est incomplète, mais je tenais ici à avancer sur ces quelques propositions avant de passer au second point d'échange que je souhaite voir émerger. Comment ouvrir davantage l'Assemblée nationale sur le monde et la société ?

Je l'ai écrit plus haut, lorsqu'on y rentre pour la première fois, on est émerveillé. Au fur et à mesure, on peut s'y trouver enfermé. L'Assemblée nationale est un îlot à part dans Paris. On peut rapidement, voire très rapidement, y vivre de manière isolée. Comme dans un monde en soi et de l'entre-soi. À l'heure d'Internet, de l'accès à l'information en continu et partout, des chaînes d'actualité en continu, du fonctionnement (ou du désir) de plus en plus horizontal de notre société, au moment où nous vivons et travaillons de plus en plus dans un « nuage » interconnecté, il est évident qu'il nous faut réfléchir à l'ouverture de l'Assemblée nationale sur la société, les citoyens et les territoires.

Sur la société, en développant les échanges avec les différents secteurs d'activités, d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Avec les citoyens qui ont accès à l'information d'un simple clic et qui sont exigeants, qui veulent comprendre et voir leur expertise reconnue et prise en compte. Avec les territoires. L'Assemblée nationale est bien entendu une et indivisible mais elle doit avoir des relais physiques dans tous les territoires, dans toutes les circonscriptions, afin que les Françaises et les Français puissent accéder à la loi, la comprendre, la critiquer, l'amender, l'évaluer, la rêver pourquoi pas.

Concernant les liens entre l'Assemblée nationale et la société, au-delà de l'organisation de débats et de colloques, une méthode de travail institutionnel devrait se mettre en place entre l'Assemblée et le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Ce dernier multiplie les travaux qui donnent lieu à différents travaux qui sont transmis aux parlementaires sans qu'aucune discussion ne suive. Nous restons à un niveau d'information qui alimente trop peu les travaux des députés. Sans rentrer ici dans les réformes à apporter à notre CESE, les rapports produits par cette chambre devraient, au même titre que les textes législatifs, être déposés auprès du bureau de l'Assemblée nationale avant d'être présentés, étudiés et débattus dans les commissions respectives. Et ce afin de renforcer la fonction prospective des députés.

Le lien entre l'Assemblée nationale et la société passe aussi selon moi par le développement de son activité, sa présence hors les murs du 7^e arrondissement de Paris. En tant que nouveau député, j'ai été marqué par la difficulté que représente la recherche d'un local en circonscription pour y établir ma permanence que j'ai appelée « atelier législatif ». Il y a là un problème. La présence du député, c'est-à-dire de la représentation nationale, dans les territoires ne peut pas dépendre uniquement du bon vouloir des acteurs publics et privés locaux. Et, même si nous vivons à l'heure du numérique, je pense qu'une antenne locale de l'Assemblée nationale devrait être installée dans chacune de nos circonscriptions. Selon un cahier des charges précis élaborés par le bureau de l'Assemblée nationale et les présidents des différents groupes parlementaires, de tels locaux seraient, au-delà d'un lieu de travail et d'accueil pour le député, un espace d'information, de consultation et d'échange ouvert à l'attention de tous les citoyens. Cela recréerait un véritable lien entre l'Assemblée nationale et les territoires, un lien profondément affaibli aujourd'hui.

Si le lien avec les territoires doit être repensé, celui avec les citoyens doit lui être complètement refondé. D'abord, il faut rappeler que le député est un élu de la Nation, il n'est pas un élu local, pas un maire bis, pas un-e assistant-e social-e. Sa fonction, je l'ai écrit plus haut, est de préparer, fabriquer, écrire, voter puis évaluer la loi. Et il doit le faire avec une exigence de qualité et d'efficacité. Il doit pour cela s'appuyer sur ses concitoyens. Il doit le faire car il n'est pas expert de tous les sujets et parce que les citoyens ont une expertise qui peut améliorer la loi. Cela participe à une meilleure compréhension de la loi, à son partage et à son acceptation. Pour y arriver, il faut revoir la manière dont le député travaille en circonscription. Il faut sortir de l'habitude de la permanence parlementaire qui concurrence inefficacement l'action des autorités locales et qui tombe parfois dans le clientélisme. En effet, que peut faire le député face aux multiples demandes de logements ou de places en crèches qu'il reçoit ? De tels dossiers ne relèvent pas de sa compétence. Il faut le dire et l'expliquer.

En l'espèce, cette réflexion appartient à chaque parlementaire. Je lance pour ma part l'expérience d'un atelier législatif sur la sixième circonscription du Val-de-Marne qui a pour objectif d'être un lieu où je vais de manière très régulière présenter les textes législatifs, les mettre en débat, mesurer auprès des habitants des villes de cette circonscription leurs ressentis.

Sur cette question du lien entre le Parlement et le citoyen, un organe pourrait être créé, sur le modèle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Je propose que soit créé un office parlementaire d'évaluations citoyennes des textes législatifs en lien avec la Commission nationale du débat public. Cet office aurait pour vocation de piloter la mise en place de jurys citoyens qui seraient tirés au sort et mandatés pour évaluer les différents textes législatifs. Là aussi, les travaux de ces jurys citoyens, qui seraient assortis de propositions, seraient transmis au bureau de l'Assemblée nationale avant présentation devant les commissions compétentes pour mise en débat. À l'heure où la défiance des Français envers leur Parlement est forte et où notre société aspire à davantage d'horizontalité et de transparence, il nous faut avancer sur de telles idées démocratiques innovantes.

Dans un contexte de transformations sociétales, technologiques et environnementales importantes, notre démocratie traverse aujourd'hui une crise de représentation, c'est un fait. Nos institutions ont traversé le temps, elles ont une histoire, elles sont solides. Elles sont les gardiennes de nos valeurs démocratiques mais elles se doivent d'évoluer pour davantage prendre en compte les réalités propres à notre époque et redensifier le lien démocratique avec les Françaises et les Français. Ce lien ne peut uniquement se manifester réellement tous les cinq ans lors des différentes élections nationales. Il est donc nécessaire que nous travaillions sous cette législature à apporter des modifications à nos institutions, à commencer par le cœur de notre République, l'Assemblée nationale.

FAIRE DU CITOYEN UN ACTEUR CONTINU DE LA DÉMOCRATIE

Émeric Brehier, Henri Isaac

7 décembre 2017

Au-delà de la consultation sur la réforme de l'Assemblée nationale, Émeric Brehier, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation, et Henri Isaac, président de Renaissance numérique, ont voulu s'interroger sur le rôle du citoyen à l'ère d'une démocratie numérique. Quelles opportunités offrent, en termes de participation et de transparence, ces nouvelles technologies ?

Penser la réforme de l'Assemblée nationale sans penser celle de nos institutions dans leur entièreté est un exercice imparfait, tant les enjeux qu'elle couvre nécessite une transformation profonde de ces dernières. Pour y répondre, nous devons donc dépasser l'objet même de la consultation lancée par le président de l'Assemblée. Cela est d'autant plus nécessaire quand nous interrogeons le rôle du citoyen à l'ère d'une démocratie numérique. Sa place dans notre système politique doit en effet être repensée à l'aune de ces opportunités nouvelles de participation et de transparence que permettent ces technologies.

Définir notre rapport à la décision politique

Le numérique occasionne une sorte de « bouillonnement participatif » qui décrit le fait que les citoyens participent de plus en plus, interagissent entre eux et commentent la vie publique en ligne. Mais cet engagement demeure en dehors du périmètre des institutions qui ne parviennent pas à capter ces dynamiques. La participation numérique viendrait ainsi répondre à « l'incomplétude » de notre démocratie représentative, en permettant l'implication directe du citoyen dans l'élaboration de nos politiques publiques, et en premier lieu de nos lois. Toutefois, tant que nous n'aurons pas tranché notre rapport à la décision, les dispositifs participatifs que nous mettrons en œuvre demeureront limités dans leur ambition. En témoignent les plateformes de consultation publique mises en ligne à l'occasion des récentes concertations nationales (États généraux de l'alimentation, Assises nationales de la mobilité, consultation sur la stratégie nationale de santé, etc.). Nous savons aujourd'hui que ces plateformes peinent à mobiliser les citoyens et ne permettent pas d'instaurer une véritable co-construction de nos politiques. Il importe donc, en amont de leur conception, de clarifier les règles de cet engagement.

Cette nouvelle implication citoyenne dans la gouvernance impose de faire évoluer notre paysage institutionnel. Une réforme de notre Constitution sera donc nécessaire. Cette dernière pourrait s'inspirer des exemples islandais et estonien, par la mise en place d'une assemblée mixte constituée à moitié d'élus, à moitié de citoyens représentatifs de la population française tirés au sort, chargée de mettre en place un texte intégrant la nouvelle place du citoyen à l'ère de la société collaborative, dans les principes fondateurs de notre pays. Cette réforme devra permettre de systématiser le processus de co-construction de la loi et de répondre à un certain nombre de questions techniques découlant de ces nouveaux processus de gouvernance (quelle place dans la décision donne-t-on au citoyen ?, etc.). Dans cette perspective de transparence et d'efficacité démocratiques, elle devra également donner toute sa place à l'évaluation de nos politiques publiques.

Se donner les moyens de l'inclusion citoyenne

La montée du populisme d'une part et l'abstention civique d'autre part confirment l'éloignement d'une partie des citoyens vis-à-vis des pratiques électorales et démocratiques. Le numérique nous offre la possibilité de

repenser notre approche de la démocratie et l'implication du citoyen dans un temps long. Il permet de porter le débat démocratique en dehors de ses instances traditionnelles, au plus près des citoyens, là où ils s'investissent et interagissent déjà. L'e-inclusion démocratique est une condition *sine qua non* de cette transformation. Il convient de ne pas rater le coche en créant une citoyenneté à deux vitesses, entre ceux qui auraient accès à ces nouvelles formes de participation et maîtriseraient leurs usages et les autres. Pour réussir, nous devons nous donner les moyens de former les citoyens dès le plus jeune âge à leurs nouvelles responsabilités. Nous devons passer à une instruction civique 2.0, c'est-à-dire qui adresserait les enjeux numériques. Ces cours devront à la fois intégrer la compréhension du monde informationnel qui nous entoure, la pluralité et la véracité des sources, et à la fois la capacité à débattre pacifiquement en ligne, à argumenter et discuter à l'ère où Internet invite les individus à entrer en conversation avec l'autre avec intérêt et vigilance. Dans cette optique, il convient également de repenser dans sa globalité, avec une vision stratégique pluriannuelle, la politique nationale de médiation numérique, afin qu'elle s'adresse prioritairement aux publics a-numériques. Un maillage de lieux dédiés à l'innovation et la participation politiques, type « civic halls », devra également être mis en œuvre, pour installer une véritable proximité dans cet usage démocratique des outils numériques : des lieux citoyens, où des dispositifs seront mis en place pour permettre de proposer des idées, mais aussi accéder à l'information et aux données publiques. Mêler le lieu historique du commun, qui est la mairie, avec l'outil numérique est une façon forte et claire de réussir cette transition.

Soumettre un projet, voter, participer en ligne à des assemblées via des supports numériques nécessitera par ailleurs que l'identité de chacun soit connue et reconnue. C'est la condition de la transparence du débat et de la validité des décisions. Il faut donc rapidement mettre en place un dispositif national pour lancer le projet de signature numérique pour les citoyens et leur permettre ainsi d'exercer leurs droits et devoirs en ligne. Plusieurs pistes sont aujourd'hui possibles : sur la base du volontariat, tout citoyen qui le souhaite pourra mettre en place son identification en ligne, afin d'avoir accès à tous les services en ligne ; de façon systématique, à la naissance de tout nouveau citoyen, à partir de l'acte de naissance. Ainsi, un renouveau de génération permettra à la France de passer au tout numérique. Son attribution dès 16 ans permettrait aux adolescents de s'investir tôt dans les expériences démocratiques et de vivre ainsi un véritable apprentissage, accompagné, à la citoyenneté.

Embarquer tous les acteurs dans l'innovation démocratique

L'intégration de ce processus de co-création induit enfin un changement de posture considérable pour l'État et les représentants de nos instances démocratiques. Face à l'arrivée des nouveaux outils numériques dans leur quotidien, ils ne perçoivent pas toujours les opportunités réelles pour faire évoluer leurs méthodes de travail et leurs missions. Mais cette lacune ne concerne pas seulement les agents de l'État et nos élus, les corps intermédiaires doivent également s'adapter à cette gouvernance ouverte. Loin de la conception descendante de nos institutions, l'horizontalité du numérique nous invite à repenser nos pratiques pour promouvoir une citoyenneté active. Cette posture sous-entend la montée en compétences des acteurs du processus démocratique. Pour permettre ce renouvellement, il convient également de libérer les innovations démocratiques dans notre société, par un droit à l'expérimentation assoupli. La dimension locale pourrait constituer ce nouveau laboratoire d'expérimentation. En s'appuyant sur les outils numériques, il est possible d'imaginer et mettre en débat à ce niveau des actions qui pourront être développées par la suite à un niveau national, si elles donnent satisfaction. Le numérique est ainsi très prometteur en ce qu'il pourrait favoriser un meilleur équilibre démocratique entre les formes participatives, qu'il faut promouvoir, et les formes représentatives, qu'il faut rénover, et ce à tous les échelons de gouvernance.

SEPT PROPOSITIONS POUR LUTTER CONTRE LE HARCÈLEMENT AU PARLEMENT

Juliette Clavière

11 décembre 2017

Quelques jours après le discours du président de la République à l'occasion de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, Juliette Clavière fait sept propositions pour lutter contre le harcèlement sexuel au sein du Parlement. Elle défend notamment la création d'une structure *ad hoc*, indépendante et pluraliste, chargée exclusivement de la lutte contre le harcèlement et du traitement des cas dont elle a connaissance ainsi que la transparence sur les chiffres concernant le harcèlement sexuel.

L'automne 2017 marquera-t-il en France un tournant décisif dans la lutte contre le harcèlement sexuel ? En quelques semaines à peine, en grande partie dans le contexte des révélations de l'affaire Weinstein, sont intervenus :

- l'annonce par la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, Marlène Schiappa, d'un projet de loi pour 2018 visant à lutter contre les violences sexistes et sexuelles, projet de loi soumis à consultation citoyenne ;
- l'affichage dans les couloirs et ascenseurs de l'Assemblée nationale des dispositions du code pénal relatives au harcèlement sexuel ;
- l'annonce par le président de cette même Assemblée, François de Rugy, le 25 octobre, de la règle selon laquelle l'immunité parlementaire ne saurait en aucun cas constituer un obstacle à la poursuite d'actions judiciaires à l'encontre d'un député pour harcèlement sexuel ;
- l'annonce le 15 novembre par la ministre du Travail Muriel Pénicaud de l'organisation d'une concertation avec les partenaires sociaux sur la question de la formation en matière de prévention du harcèlement sexuel ;
- le discours du président de la République, le 25 novembre, marquant le lancement de la campagne pour la grande cause du quinquennat dédiée à l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Cet élan dépasse très largement les frontières nationales, comme en témoigne par exemple la résolution adoptée par le Parlement européen le 26 octobre 2017. Ce texte souligne tout d'abord que les cas de harcèlement sexuel et d'intimidation qui font l'objet de déclarations aux autorités sont trop peu nombreux. Les raisons invoquées pour expliquer cet état de fait sont « la faiblesse relativement persistante du niveau de sensibilisation sociale à ce problème, l'insuffisance des canaux de soutien aux victimes et l'idée qu'il s'agit d'un sujet sensible pour la société, et cela en dépit des procédures formelles qui existent pour s'attaquer à ce phénomène dans le monde du travail et dans d'autres domaines ». Les eurodéputés invitent les Etats membres « à prendre les mesures de suivi nécessaires à la bonne mise en œuvre des directives de l'Union interdisant le harcèlement fondé sur le genre et le harcèlement sexuel et à veiller à ce [qu'ils] renforcent les moyens humains mis à la disposition des organismes de promotion de l'égalité chargés du contrôle des pratiques discriminatoires ». Ils les encouragent donc « ainsi que les entreprises publiques et privées, à prendre des mesures supplémentaires pour empêcher effectivement le harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou ailleurs et y mettre fin ».

S'agissant de la sphère publique, il est apparu intéressant de regarder ce qu'il en était plus précisément dans nos assemblées parlementaires.

Dans son rapport annuel en date du 30 novembre 2016, le déontologue de l'Assemblée nationale indiquait : « De façon générale, les lieux de travail sont particulièrement propices à ce genre de comportement, et l'Assemblée nationale n'échappe pas à ce fléau. Il faut y ajouter, très certainement, des facteurs particuliers qui facilitent les actes de harcèlement : un entre-soi très masculin, des conditions de travail particulières,

avec des rythmes soutenus et des séances de nuit tardives, une hiérarchie singulière entre le député et son collaborateur, caractérisée par un contrat de travail dérogatoire au droit commun, une très grande promiscuité dans des locaux à usage multiple, une forme de familiarité propre au milieu politique... L'ensemble de ces éléments contribue sans nul doute à créer des conditions propices aux situations de harcèlement. » Dans ce même rapport, le déontologue ajoutait : « Mais il ne faut pas [...] croire que ce dispositif [mis en place à l'Assemblée nationale] apporte une réponse définitive à la question du harcèlement. N'ayant aucun moyen d'investigation, le Déontologue ne peut en effet que recueillir les témoignages, accompagner les victimes dans leur démarche juridique ou d'aide psychologique, rencontrer les intervenants dans les cas de harcèlement, mais guère aller au-delà. »

Aussi, au moment où une prise de conscience collective se produit, cette note a pour objectif de rappeler les termes du débat, de dresser un état des lieux et de proposer des pistes pour l'Assemblée nationale, comme pour le Sénat, ces deux institutions ayant chacune engagé leurs propres réflexions³⁸.

Cette analyse s'appuie sur des entretiens avec des acteurs des trois assemblées. Elle est menée au regard de l'expérience du Parlement européen, confronté pour partie aux mêmes spécificités que nos assemblées parlementaires, et qui a mis en place un dispositif particulier à partir de 2014, dont un premier bilan est actuellement tiré³⁹.

Elle conduit à aborder quatre problématiques :

- quel dispositif ?
- quelles actions ?
- quelles sanctions ?
- quelle transparence ?

Une certitude : la loi seule ne suffit pas

Le dispositif législatif français en matière de harcèlement sexuel prévoit des dispositions dans le code pénal et dans le code du travail. C'est au final un dispositif législatif complet, dont l'application est précisée dans la circulaire du 12 novembre 2012 pour ce qui est du harcèlement dans les relations de travail, et dont les peines devraient sembler dissuasives.

38. Dans le cadre de la réflexion lancée par le président de l'Assemblée nationale intitulée "Pour une nouvelle Assemblée nationale", la question de la lutte contre le harcèlement sexuel a été confiée au groupe de travail Conditions de travail et collaborateurs.

39. Décision du Bureau du 14 avril 2014 concernant la réglementation interne sur le harcèlement et sa prévention sur le lieu de travail.

Code pénal

Article 222-33 (loi du 6 août 2012)

I. Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

II. Est assimilé au harcèlement sexuel le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans un but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.

III. Les faits mentionnés aux I et II sont punis de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Ces peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis :

1° par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;

2° sur un mineur de quinze ans ;

3° sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ;

4° sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de leur auteur ;

5° par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice.

Code du travail

Articles L. 1153-1 à 1153-6 tels qu'issus de la loi du 6 août 2012 et du 4 août 2014

Outre la définition posée à l'article du code pénal que nous venons de citer dans l'encadré précédent, le code du travail prévoit un champ d'application spécifique à l'entreprise. Il précise que doivent être protégés non seulement les salariés, mais aussi les stagiaires, les personnes en formation ou encore les candidats à emploi ou stage.

Ces dispositions indiquent également que l'interdiction de harcèlement implique, outre l'interdiction de tout acte, une interdiction de toute sanction ou de tout licenciement ou mesure discriminatoire directe ou indirecte pour avoir subi ou refusé de subir des agissements de harcèlement sexuel.

L'article L. 1153-5 introduit une sorte d'obligation de résultat pour l'employeur en ce qu'il « prend toutes les dispositions nécessaires en vue de prévenir les agissements de harcèlement sexuel ».

Enfin, l'article L. 1153-6 dispose que tout salarié ayant procédé à des agissements de harcèlement sexuel est passible d'une sanction disciplinaire.

Or, que disent les chiffres ? Le 2 juin 2016, lors d'une audition à l'Assemblée nationale relative au bilan de la loi du 6 août 2012, le Syndicat de la magistrature, sur la base d'un audit auprès de magistrats en charge de l'application de ces textes, estimait que les procédures établies pour harcèlement sexuel demeuraient tout à fait marginales, soit un millier de cas par an sur tout le territoire, et ce, alors même que les textes permettent de prendre en compte des comportements très divers. Ce syndicat précisait encore que, dans près de la moitié des cas donnant lieu effectivement à poursuites, plus de la moitié sont classés, le plus souvent en raison du désistement de la victime ou de son désintéressement⁴⁰.

Dès lors, il ne paraît pas étonnant, comme le rapporte l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT), que, sur le millier de plaintes recevables pour harcèlement sexuel au travail, moins d'une centaine donnent lieu à condamnation.

40. Syndicat de la magistrature, *Bilan de la loi sur le harcèlement sexuel*, 2 juin 2016.

La libération de la parole à laquelle nous assistons depuis l'affaire Weinstein, et qui a pu s'exprimer par l'initiative #BalanceTonPorc ou, pour le monde politique, par celle du collectif Chair collaboratrice, montre de toute évidence un hiatus entre l'efficacité de l'ordonnement juridique et la réalité nouvellement exprimée. Ce constat ne doit pas tant conduire à une modification de l'état du droit (au-delà des utiles propositions visant à faciliter les procédures juridictionnelles) qu'à en assurer la pleine efficacité.

D'une part, pour un certain nombre de victimes, et comme l'a rappelé le président de la République dans son discours du 25 novembre dernier, le seul choix d'aller devant la justice peut constituer un problème. Les juges, mais aussi les services de police, constituent des interlocuteurs qui peuvent se révéler intimidants, et la publicité éventuelle des faits peut être vécue comme une honte s'ajoutant souvent à un sentiment de culpabilité. Le temps de la justice peut également paraître un obstacle, alors même que la victime vit une situation d'urgence qui l'expose quotidiennement à son agresseur. D'autre part, le recours à une action juridictionnelle peut aussi apparaître pour certaines victimes comme disproportionné. Pour elles, il ne s'agit pas tant d'obtenir une condamnation devant toute la société que de constater de la part de son environnement professionnel une reconnaissance de ce qui lui arrive et la mise en place de solutions mettant fin à la situation de harcèlement.

Il s'agit donc davantage de définir des dispositifs qui permettent aux victimes de connaître leurs droits, de trouver des interlocuteurs de proximité, notamment médicaux, et d'identifier des solutions dans un contexte qui constitue leur quotidien. Il s'agit d'ailleurs ni plus ni moins d'une obligation pour l'employeur dans le cadre professionnel, au titre de l'article 1153-5 du code du travail qui précise que cette responsabilité se décline en trois obligations : prévenir, mettre un terme aux faits incriminés et sanctionner les auteurs.

C'est précisément cette mise en œuvre des obligations qui a clairement fait défaut ces dernières années, maintenant une forme d'impunité pour les coupables de tels agissements et conduisant les victimes à redouter que des démarches les exposent à de l'indifférence, voire à des risques supérieurs au silence.

Une exigence : la mise en place d'un véritable dispositif de prévention et d'accompagnement

À la suite de l'adoption de la loi du 6 août 2012, établissant une définition plus précise du délit de harcèlement sexuel prévu à l'article 222-3 du code pénal, le bureau de l'Assemblée nationale a adopté, le 20 novembre 2013, la mise en place d'un dispositif destiné à lutter contre les situations de harcèlement moral et sexuel.

Ce dispositif comprend deux niveaux :

- un référent au sein de l'administration parlementaire rattaché au secrétariat général et placé auprès du déontologue de l'Assemblée, qui permet aux collaborateurs et, depuis 2016, aux fonctionnaires parlementaires et aux députés d'évoquer des situations de harcèlement ou des comportements inappropriés dans leurs relations de travail;
- le déontologue, qui peut être saisi soit directement, soit sur orientation du référent, la règle étant qu'à cet égard une liberté complète est laissée aux victimes.

Sur la base de la définition du harcèlement sexuel posée par le code pénal, ces deux interlocuteurs proposent aux victimes de harcèlement un accompagnement dans toutes leurs démarches juridiques et/ou leur prise en charge psychologique.

Au Sénat, un plan de prévention et de lutte contre le harcèlement, adopté par le Bureau du 9 novembre 2017, sur la base des conclusions d'un groupe de travail paritaire composé de sénateurs et de collaborateurs, doit se mettre en place. Il s'articule autour de trois axes : l'information et la prévention, l'accueil et l'accompagnement des victimes (avec notamment la création d'une cellule d'écoute qui pourra le cas échéant transmettre au président du Sénat une évaluation de la situation), enfin, l'évaluation par le recours à un audit externe afin d'établir, au terme de la première année de mise en oeuvre de ce plan, un bilan de l'efficacité de ces mesures. Du côté du Parlement européen, un dispositif a été établi à la suite d'une décision du 12 décembre 2013 du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne condamnant l'institution parlementaire pour manquement à son devoir de sollicitude vis-à-vis des assistants parlementaires d'une eurodéputée grecque reconnue coupable de faits de harcèlement moral. Le Tribunal considérait en effet que le Parlement européen, n'ayant pas mis en place une organisation adaptée pour permettre une assistance aux collaborateurs parlementaires, avait privé de toute efficacité les dispositions relatives à la santé, la sécurité et la dignité des travailleurs⁴¹.

Le dispositif retenu se fonde en premier lieu sur une structure spécifique : le comité consultatif sur le harcèlement (moral et sexuel) et sa prévention sur le lieu de travail. Outre sa mission de prévention, il traite les plaintes opposant les assistants parlementaires et les députés au Parlement européen. Sa composition est mixte, le choix d'une structure totalement intégrée à l'institution et impliquant majoritairement des parlementaires ayant été retenu⁴².

Le comité consultatif sur le harcèlement

Il est composé de cinq membres, dont trois parlementaires qui sont choisis par le président du Parlement européen parmi les questeurs de l'institution. Un membre est nommé par le comité des assistants parlementaires. L'administration est représentée par le président du comité de consultation et de prévention sur le harcèlement sur le lieu de travail. La présidence de cet organe revient à l'un des questeurs (aujourd'hui Élisabeth Morin-Chartier). Deux observateurs participent aux travaux de ce comité : un représentant du service médical et un représentant du service juridique du Parlement européen.

La comparaison entre les options retenues par le Parlement européen et par l'Assemblée nationale permet de faire émerger une série de questions : est-il nécessaire de disposer d'une structure spécifique à la question du harcèlement, choix retenu au Parlement européen, ou faut-il confier ce rôle à des organes de contrôle plus généralistes, choix retenu par l'Assemblée nationale ? Ces structures doivent-elles ou non intégrer en leur sein des élus ? Sont-elles suffisantes ?

À l'Assemblée nationale, si le choix de confier au déontologue et à son adjoint la mission d'accompagnement tant des assistants que des élus (mais aussi des fonctionnaires) a pu répondre à une solution pratique, éviter de multiplier des structures, il est surtout justifié par le caractère d'indépendance du déontologue. Dans son rapport du 30 novembre 2016, le déontologue affirme d'ailleurs que le statut de personnalité extérieure et indépendante de l'institution lui permet une grande latitude d'action et une liberté de ton tout à fait unique. Lors de l'audition de représentantes du collectif Chair collaboratrice le 9 novembre dernier par le groupe de travail « Conditions de travail et collaborateurs » chargé notamment de réfléchir à un dispositif de lutte contre le harcèlement sexuel, les faiblesses mises au jour interrogent clairement sur l'efficacité du dispositif :

41. Pour précision, au Parlement européen, les collaborateurs parlementaires bénéficient d'un statut légal et sont officiellement salariés de l'institution, même si le député dispose d'une très grande liberté en matière de recrutement, de rémunération et de management.

42. Un comité de composition un peu différente existe pour traiter des cas impliquant les autres personnels travaillant au sein du Parlement européen.

- le caractère très fragile du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit cette mission, puisque les articles du règlement de l'Assemblée nationale relatifs au déontologue (articles 80-2 à 80-4) ne font pas référence à cette mission ;
- l'absence totale de service du déontologue, qui ne peut pas traiter convenablement des cas dont il/elle est saisi(e).

Au Parlement européen, des voix s'élèvent pour remettre en cause la composition actuelle du comité consultatif, suspecté d'être à la fois juge et partie. Pour Élisabeth Morin-Chartier, actuelle présidente de ce comité, un tel présupposé – les élus feraient prévaloir leurs intérêts de « caste » sur l'application de la loi – n'est pas fondé. La présence de représentants des assistants, comme le fait que les députés membres du comité sont des questeurs, par définition en charge de l'intérêt non des parlementaires mais de l'institution, constituent autant de garanties. Mieux, la participation d'élus représentant l'institution peut être perçue comme une prise de conscience. Il reste que, dans la résolution du 26 octobre dernier, les parlementaires ont demandé au président du Parlement européen et à son administration d'évaluer et de réviser, si nécessaire, la composition des organes compétents, notamment afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

L'existence d'une instance unique de l'institution est-elle suffisante ou faut-il la compléter par des instances à l'intérieur même des groupes politiques ? Dès 2014, le groupe Socialistes et démocrates du Parlement européen a estimé nécessaire d'aller plus loin en créant, pour ses propres collaborateurs, des conseillers « de confiance ». Cette création résultait d'une réflexion plus générale relative au bien-être au travail, dans un contexte marqué par des situations d'incompréhension culturelle et de risques d'abus de pouvoir. Mais, dans le cadre plus spécifique du harcèlement, il est apparu que la mise en place de tels conseillers répondait à la nécessité de pouvoir disposer d'interlocuteurs de proximité dans des situations où l'émergence – et l'écoute – de la parole constitue souvent le premier obstacle que les victimes doivent surmonter⁴³.

Cette démultiplication du mécanisme de lutte contre le harcèlement présente aussi la vertu du développement d'un certain « contrôle social » en la matière devant permettre de limiter le sentiment d'impunité pour ceux qui commettent de tels agissements. Le leitmotiv « La honte doit changer de camp » rencontre ici une très intéressante concrétisation.

À ce jour, le groupe Alliance progressiste des Socialistes et Démocrates du Parlement européen dispose de trois conseillers pour environ 250 collaborateurs concernés. Ces conseillers sont volontaires et recrutés d'après leur motivation et un certain nombre de critères. Une fois choisis, ils ont suivi douze journées de formation (techniques de médiation, approche psychologique...).

L'accès à des représentants du corps médical constitue aussi une demande forte.

Au Parlement européen, cette possibilité existe et se décline de deux façons. D'une part, toute victime a accès à un médecin et ou à une assistance psychologique dès qu'elle le souhaite. D'autre part, un médecin est intégré aux travaux du comité pour permettre à ses membres de disposer de son expertise, mais aussi afin qu'il assiste les victimes lors des auditions par le comité.

À l'Assemblée nationale, la situation semble plus confuse. Lors des auditions des syndicats représentatifs des collaborateurs parlementaires devant le groupe de travail Conditions de travail et collaborateurs, une

43. Cette solution a d'ailleurs été reprise dans la résolution du 26 octobre, qui invite le président du Parlement européen et son administration à mettre en place « un réseau institutionnel de conseillers soumis à une obligation de confidentialité qui aident et conseillent les victimes, et parlent en leur nom, le cas échéant ».

controverse est apparue sur la possibilité reconnue à ces derniers de pouvoir saisir le médecin de l'Assemblée nationale. Outre que l'accès à un médecin peut correspondre à une nécessité sanitaire au moment des faits, un tel interlocuteur offre aussi aux victimes la certitude de la plus grande confidentialité grâce au secret médical. La rapporteure du groupe de travail a d'ailleurs explicitement indiqué à la suite de ces auditions qu'elle proposerait la mise à disposition d'un médecin dans le cadre de faits de harcèlement.

Il apparaît donc qu'une lutte efficace contre le harcèlement passe par sa reconnaissance officielle et son institutionnalisation via l'existence d'une structure *ad hoc*, indépendante et pluraliste, impliquant l'ensemble des acteurs – des parlementaires jusqu'aux médecins. Mais elle repose également sur un dispositif suffisamment complet pour permettre à chaque victime de trouver des interlocuteurs de proximité et de confiance, ces deux derniers paramètres étant en particulier essentiels pour faire émerger la parole, qui demeure le point le plus complexe à obtenir.

Une nécessité : l'émergence d'une véritable culture anti-harcèlement

Le harcèlement sexuel ne peut être traité comme un « conflit de travail » comme les autres : il concerne des faits et des attitudes qui touchent au domaine intime par excellence et il peut avoir des conséquences dramatiques et durables sur la santé, tant sur le plan physique que psychologique. Si cette réflexion peut valoir aussi en partie pour le harcèlement moral – et plusieurs interlocuteurs ont souligné les liens entre les deux phénomènes, l'un étant parfois le prélude à l'autre –, beaucoup ont exprimé le fait qu'ils étaient plus particulièrement démunis face au harcèlement sexuel.

La première étape de la constitution d'une culture anti-harcèlement passe évidemment par une connaissance des droits et des moyens de les faire valoir. C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale, il a été décidé que le rappel de la loi et du dispositif existant serait effectué lors de chaque signature de nouveaux contrats de collaborateurs, un livret spécifique étant remis à cette occasion. Dans sa contribution au rapport du déontologue, le Cercle des collaborateurs et attachés parlementaires a formulé cinq recommandations en faveur d'une meilleure information, comme le fait de donner une visibilité permanente à la page du site intranet consacrée aux « mesures contre le harcèlement » ou encore l'affichage obligatoire dans les bureaux parisiens et les permanences parlementaires des dispositions et des informations pratiques pour signaler les cas de harcèlement⁴⁴.

La deuxième étape est de permettre à ceux qui participent au dispositif d'écoute et d'accompagnement d'agir au mieux à l'égard des victimes comme de ceux qui ont pu assister à des faits de harcèlement. Ces interlocuteurs doivent être en mesure de créer un climat de confiance, de détecter les cas les plus graves, mais aussi savoir adopter une démarche de médiation, tout en restant dans un cadre juridique strict visant à respecter les droits de la défense. Ces capacités, dans des contextes souvent tendus, sont indispensables, mais constituent aussi un défi. Cette « professionnalisation » de l'accompagnement nécessite en effet des moyens et de la disponibilité. Cette question des moyens constituera sans conteste un des marqueurs de l'engagement réel des responsables.

Mais les besoins vont plus loin. Lorsque les témoignages montrent à quel point il peut exister un fossé entre l'appréciation des uns et des autres face à de mêmes faits, c'est presque un travail d'apprentissage, de pédagogie civique qu'il convient de mettre en place. Comme le disait sur France Inter le 22 novembre dernier l'ancienne

44. Rapport du déontologue du 30 novembre 2016, Annexe 3.

ministre des Droits des femmes, Laurence Rossignol, il est important de mettre des mots sur un ensemble de situations qui ne sont pas toutes les mêmes et de disposer d'outils qui permettent d'identifier clairement la nature des faits. Une agression sexuelle n'est pas la même chose qu'un fait de harcèlement, qui ne doit pas davantage être confondu avec un comportement inapproprié.

Or, la définition du harcèlement sexuel présente un double aspect qui traduit de fait une double difficulté d'appréciation. D'une part, les faits concernés peuvent consister en des propos ou des comportements à connotation sexuelle. D'autre part, leur effet sur la victime doit constituer une atteinte à sa dignité ou la création d'une situation d'intimidation, hostile ou offensante.

Comme l'indique l'Union syndicale des magistrats dans une étude de juin 2016 sur le bilan de la loi du 6 août 2012, « si des propos ou attitudes peuvent se révéler tout à fait univoques en comportant un caractère pornographique ou obscène », d'autres seront moins évidents à juger et ne peuvent « relever simplement de la perception subjective de l'auteur ou de la victime du harcèlement ». La circulaire d'application du 12 novembre 2012 précise d'ailleurs que « le caractère de gravité s'apprécie au regard du contexte, et plus précisément des relations existant entre le harceleur et sa victime, de la situation dans laquelle se trouve cette dernière, et de sa capacité plus ou moins grande à résister à la pression dont elle est l'objet ».

La jurisprudence antérieure à la loi du 6 août 2012 avait d'ailleurs différencié ce qui relevait d'une entreprise de séduction lourde de ce qui caractérise des faits de harcèlement. La loi de 2012, tout en définissant de façon plus précise le harcèlement et en étendant son champ, n'a toutefois pas voulu clarifier cette distinction. Il s'agissait sans doute d'éviter la mise en place de relations trop rigides que la majeure partie des interlocuteurs rencontrés ne souhaitent pas voir s'instaurer.

Si la création de structures d'écoute et de médiation répond en partie à ce besoin de pédagogie et contribue à cette compréhension collective, la mise à disposition pour toutes les parties d'une sorte de code de bonne conduite ou, si l'on préfère par la négative, des conduites répréhensibles, correspond sans aucun doute à une demande et permettrait le développement d'une culture anti-harcèlement.

Le Parlement européen, dans son guide pour les députés, « Zéro harcèlement sur le lieu de travail » remis à tous les parlementaires européens depuis l'été 2016, donne un certain nombre d'exemples de comportements pouvant constituer des faits de harcèlement :

- « compliments répétés et exagérés sur l'apparence d'une relation de travail, qu'il s'agisse d'une femme ou d'un homme ;
- répétition de commentaires grossiers, suggestifs ou d'insinuations à caractère sexuel ;
- contacts physiques, frôlements, pincements, baisers délibérément donnés alors qu'ils n'étaient pas souhaités ».

Une telle démarche peut être utile même si le caractère pour le moins basique des recommandations a été souligné et critiqué.

Remédier au trou noir de la sanction disciplinaire

Le code pénal et le code du travail prévoient des peines d'amende et d'emprisonnement.

Mais, sur le plan disciplinaire, tout reste à construire et les difficultés ne manquent pas. Les parlementaires se trouvent en effet dans une situation de surexposition médiatique concernant ce type d'accusation. Elle conduit souvent à une accélération du processus de mise en cause, alors même que les situations peuvent

être plus complexes. De façon paradoxale, les parlementaires disposent aussi d'une protection spécifique à travers le bénéfice de l'immunité. Le chemin est donc étroit mais il doit être trouvé.

Dans son rapport de novembre 2016, le déontologue estime d'ailleurs qu'un mécanisme de sanctions disciplinaires assurerait une meilleure effectivité du dispositif. Il précise à ce titre qu'« il est en effet peu compréhensible pour l'opinion publique que des comportements de harcèlement ne fassent pas l'objet d'une condamnation, même symbolique, au sein de l'Assemblée. »

Pour autant, il se prononce contre l'instauration d'un dispositif spécifique au harcèlement qui « paraîtrait [...] excessive et stigmatiserait inutilement la classe politique ». Il préconisait de passer par le truchement du concept d'exemplarité avec la possibilité, comme le prévoit l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, de prononcer des sanctions disciplinaires prononcées par le Bureau de l'Assemblée nationale, sur la base des recommandations du déontologue. Il formalise à ce titre une proposition d'inscription dans le code de déontologie d'une extension du devoir d'exemplarité qui disposerait : « Les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale ». Cette solution a sans doute un objet : éviter toute interaction avec une éventuelle procédure pénale et permettre une autonomie de sanction pour l'institution parlementaire. Mais il faut être conscient qu'elle a aussi un effet : elle apparaît pour le moins pusillanime.

Le Parlement européen a pour sa part d'ores et déjà franchi ce pas puisque le comité consultatif a expressément pour mission, en cas avéré de harcèlement, de transmettre au président de l'institution des conclusions comprenant d'éventuelles recommandations de sanctions. Ces sanctions sont celles prévues à l'article 166 du Règlement intérieur du Parlement européen. Elles peuvent aller d'un simple blâme – ce qui paraît néanmoins peu compatible avec la gravité d'un acte de harcèlement – à la suspension ou au retrait d'une ou de plusieurs fonctions que le reconnu coupable exerce au sein de l'Assemblée.

Il reste que, à ce jour, cette possibilité est restée virtuelle puisque qu'aucune sanction n'a officiellement été prise à l'encontre d'un eurodéputé pour fait de harcèlement sexuel. La réaction du Parlement européen aux propos sexistes de l'eurodéputé polonais Janusz Korwin-Mikke, qui avait déclaré en séance plénière que « bien entendu les femmes doivent gagner moins que les hommes, parce qu'elles sont plus faibles, elles sont plus petites et sont moins intelligentes », ouvre peut-être une nouvelle ère. Ce dernier a effectivement été sanctionné par la privation de trente jours d'indemnités de présence au Parlement européen et la suspension durant dix jours de toute activité parlementaire. Par ailleurs, le député ne pouvait plus représenter l'institution parlementaire à l'extérieur pour une période d'un an.

La procédure du comité du Parlement européen

Dépôt d'une plainte officielle pour harcèlement de la part d'un assistant contre un député. Le comité entend l'assistant s'estimant confronté à une situation de harcèlement et ouvre une enquête si les preuves sont suffisantes. Le comité peut alors inviter le député pour l'entendre. Il peut également auditionner tout autre témoin. Le comité peut demander tout élément de preuve nécessaire à l'administration du Parlement.

Une fois l'enquête terminée, le comité transmet ses recommandations et ses conclusions au président qui arrête sa décision. Si le président estime que la situation de harcèlement est avérée, il peut prendre une sanction contre l'intéressé conformément à l'article 166 du règlement du Parlement européen. Le député peut faire appel de cette décision devant le Bureau du Parlement européen.

Le comité travaille dans la plus complète autonomie, indépendance et confidentialité. Ses délibérations sont secrètes. Cette procédure a un caractère administratif et n'est pas susceptible de recours juridictionnel.

Au-delà de la peine disciplinaire se pose la question du cas particulier du mandat parlementaire. Les lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique ont sans doute marqué une étape importante dans la lutte contre le harcèlement sexuel. Elles prévoient en effet une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité à l'encontre de toute personne coupable d'un crime ou d'un des délits énumérés au paragraphe de l'article 131-26-2. Le harcèlement sexuel figure bien parmi les délits visés par ce dispositif.

Cette inclusion du délit de harcèlement sexuel n'était cependant pas prévue initialement dans le projet de loi proposé par le gouvernement. C'est à l'initiative de l'ancienne ministre des Droits de la femme, Laurence Rossignol, via un amendement adopté par le Sénat, que cette préoccupation a été intégrée. La ministre de la Justice Nicole Belloubet avait alors émis un avis défavorable par souci de sécurité juridique. La rédaction finale de la loi reprend cependant bien cette avancée et le dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel, qui a rejeté toute atteinte au principe d'individualisation des peines. En effet, comme le précise la circulaire d'application de la loi, l'inéligibilité n'est pas automatique, mais le juge doit justifier pourquoi celle-ci ne s'appliquerait pas à l'affaire dont il est saisi.

Il convient en outre de préciser que les effets de cette innovation peuvent se prolonger. L'article LO 136 du code électoral prévoit en effet que lorsque l'inéligibilité survient en cours de mandat, et dès lors que la condamnation est définitive (et donc toutes les voies de recours épuisées par la personne mise en cause), la déchéance du mandat peut être prononcée.

Il est vrai que cette condition de condamnation définitive peut apparaître en contradiction avec l'exigence morale d'exemplarité, la proclamation de la déchéance n'intervenant du coup que bien plus tard ou devenant même parfois, par le jeu des délais juridictionnels, sans objet. Il reste que cette avancée au plus haut niveau du dispositif légal traduit sans aucun doute une prise de conscience nécessaire à ce combat.

La délicate question de la transparence : révéler n'est pas créer

Ce qui frappe le plus à la lecture des rapports relatifs au traitement des questions de harcèlement, que ce soit au Parlement européen ou à l'Assemblée nationale, c'est qu'aucun cas ni même aucune saisine ne sont officiellement reconnus.

Dans son rapport du 30 novembre 2016, le déontologue de l'Assemblée nationale le dit clairement : « À la différence des consultations qu'il est conduit à faire en application du code de déontologie, le Déontologue s'est abstenu de communiquer sur le nombre de personnes qui l'ont saisi dans le cadre du dispositif harcèlement. » Il ajoute : « Quels que soient les chiffres qui pourraient être avancés, il ne fait nul doute qu'ils seraient récupérés et commentés, sans que, sur le fond, cela fasse avancer l'exigence impérieuse de la lutte contre le harcèlement. »

On ne voit pas de justification particulière à une telle occultation, qui au demeurant paraît peu conciliable avec une volonté de sanction disciplinaire. Connaître les chiffres paraît au contraire indispensable. Pour avancer dans la lutte contre le harcèlement sexuel, il est en effet absolument nécessaire de contrer tout fantasme. Si la confidentialité et l'anonymat doivent rester la règle, notamment tout au long des procédures, tant pour protéger les victimes que pour ne pas créer de faux coupables, la mesure du phénomène doit être faite et connue. D'ailleurs, les demandes d'audit prévues tant par le Parlement européen que par le Sénat pour évaluer les dispositifs établis témoignent de la nécessité d'une plus grande clarté sur ces sujets.

Cette situation rappelle au fond le procès qui avait été fait à Pasteur lors de ses travaux sur la pénicilline. Une partie de l'opinion publique l'accusait alors d'avoir créé les microbes alors que l'usage de la pénicilline ne faisait que révéler leur existence. L'actualité des derniers mois en matière de violence contre les femmes a pu susciter des réactions d'incrédulité, tant la révélation de ce phénomène a été brutale. Cette ampleur et parfois la confusion qui a accompagné ce mouvement ne peuvent ni ne doivent constituer des alibis pour reporter cette indispensable prise de conscience collective. La tâche est loin d'être facile et les solutions présentées dans cette note sont évidemment sujettes à débat. Ces évolutions demanderont sans aucun doute des ajustements et chacun doit faire preuve d'humilité. Mais l'Assemblée nationale comme le Sénat ont tout intérêt à être des parties prenantes actives de ce qui apparaît comme une révolution sociale et culturelle profonde. Ces institutions représentent en effet la société et doivent contribuer à mettre fin à cette situation dont le président de la République a souligné le 25 novembre dernier le sentiment d'horreur et de honte qu'elle suscite.

Les sept propositions

1. Reconnaissance institutionnelle de la lutte contre le harcèlement sexuel par son introduction dans le Règlement de l'Assemblée nationale ;
2. Création d'une structure *ad hoc*, indépendante et pluraliste, chargée exclusivement de la lutte contre le harcèlement et du traitement des cas dont elle a connaissance ;
3. Expérimentation de la mise en place de conseillers « de confiance » au sein des groupes parlementaires, chargés de recueillir la parole et d'accompagner les victimes ;
4. Octroi de moyens supplémentaires, notamment en matière d'interlocuteurs médicaux ;
5. Mise en place d'une procédure spécifique de sanctions avec la création d'une formation du Bureau de l'Assemblée nationale pour l'examen des cas visant un parlementaire en permettant la présence de représentants du corps médical, des services juridiques, voire d'associations spécialisées ;
6. Renforcement des actions de sensibilisation auprès des élus, des collaborateurs et des fonctionnaires ;
7. Choix de la transparence sur les chiffres concernant le harcèlement sexuel.

Table




des matières

- 03 Synthèse
- 04 30 propositions pour moderniser le Parlement
- 06 Rapport

- 15 ANNEXES :
 - Proportionnelle, nombre de parlementaires : modalités de la réforme
Bernard Rullier
- 20 La réforme de la procédure parlementaire
Bernard Rullier
- 27 Faire évoluer notre cadre institutionnel et nos pratiques politiques
Émeric Bréhier
- 30 Faire vivre le moment parlementaire
Maxime Des Gayets
- 34 Modification de la composition du Parlement : quels enjeux ?
Marc Marienval
- 41 Le Parlement et l'exécutif, un couple en éternelle crise
Magali Alexandre
- 45 Faut-il raser le Palais Bourbon ?
Adrien Taquet
- 47 De la démocratie représentative à la démocratie collaborative
Luc Carvounas
- 52 L'Assemblée nationale n'est-elle pas trop figée dans le temps ?
Guillaume Gouffier-Cha
- 56 Faire du citoyen un acteur continu de la démocratie
Émeric Brehier, Henri Isaac
- 58 Sept propositions pour lutter contre le harcèlement au Parlement
Juliette Clavière

Collection dirigée par Gilles Finchelstein
et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, Cité Malesherbes - 75009 Paris

-  fondationjeanjaures
-  @j_jaures
-  fondation-jean-jaures
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaurès

www.jean-jaures.org


Fondation
Jean Jaurès