

REFAIRE LA DÉMOCRATIE

Philippe Quéré, Dominique Raimbourg

Réforme des institutions, réforme des pratiques. Dominique Raimbourg et Philippe Quéré font leurs propositions pour un Parlement plus efficace et surtout plus ouvert.

LE DIAGNOSTIC

La loi de « moralisation de la vie politique » débattue en juillet 2017 a surtout porté sur le fonctionnement du Parlement, et en particulier sur le statut des parlementaires. Le gouvernement a refusé systématiquement tous les amendements proposant d'étendre à ses membres ou à des responsables de l'administration certaines règles envisagées pour les parlementaires. Les premières annonces du président de la République au Congrès du 3 juillet ont à nouveau montré la manière dont le pouvoir exécutif entend continuer de s'acheter une vertu démocratique en concentrant la critique sur le Parlement pour mieux asseoir un pouvoir vertical, technocratique et managérial.

Il est donc de la plus haute importance pour ce débat que le Parlement, et en premier lieu l'Assemblée nationale, se donne les moyens d'élaborer, en toute indépendance du pouvoir exécutif, ses propres analyses et propositions. L'Assemblée nationale a lancé en août 2017 une série de chantiers de modernisation de son fonctionnement. C'est évidemment une initiative intéressante à laquelle il faut contribuer, ce à quoi s'emploie la Fondation Jean-Jaurès. Mais, pour que la démarche produise des effets, encore faut-il poser un diagnostic et envisager des remèdes. Au seuil de ce débat des débats, de cette « mère des réformes à venir », nous voulons ici poser quelques questions dont nous pensons qu'elles devront être affrontées et tranchées en toute conscience, et proposer quelques points de repère.

Le premier diagnostic est la crise de confiance entre une partie de la population et ce qu'il est convenu d'appeler la classe politique. Cette dernière n'incarne plus une autorité susceptible d'imprimer un mouvement à la société, de fédérer un peuple autour d'un projet commun. Parmi les nombreux dysfonctionnements institutionnels, l'hyperprésidentialisme nous paraît l'un des plus graves et des plus lourds de conséquences. Le fonctionnement des institutions françaises est en effet unique en Europe. Notre V^e République a évolué vers une monarchisation en concentrant tous les pouvoirs entre les mains du président de la République.

Relever le défi démocratique pour relever les défis économiques, sociaux, géopolitiques et environnementaux

Le terrorisme frappe régulièrement. Les défis économiques et sociaux auxquels notre société fait face sont loin d'être surmontés. La géopolitique mondiale est en crise permanente. L'équilibre de la biodiversité et de l'écosystème terrestres est gravement menacé. On peut donc s'interroger : s'engager dans un débat constitutionnel est-il une priorité ?

Notre quotidien, individuel, familial, économique, collectif, nous fait vite oublier ce qui est un préalable à nos vies, à savoir l'organisation de notre société. Il n'existe pas dans l'histoire humaine, en un seul lieu de notre planète, un peuple qui ait pu vivre sans se donner à lui-même des règles, des lois. Or, pour élaborer, promulguer et faire respecter ces règles et ces lois, aucun peuple n'a pu se passer d'institutions, même sommaires. L'espèce humaine est ainsi faite qu'elle ne s'auto-organise pas. Nous devons tout le temps disposer d'institutions. Celles-ci peuvent être de nature très diverse, et au sein même des régimes démocratiques notre histoire nous en a montré de très variées, mais point de société humaine sans institutions.

Or la somme des défis, des périls parfois, que nous rappelions succinctement, questionne nos institutions. Comment voulons-nous prendre les décisions essentielles que nous aurons à prendre dans les prochaines années ? Selon quelles procédures de délibération ? Sous la pression du temps et de l'urgence ou à l'abri de ces pressions ? En donnant plus de pouvoir à un centre de décision (par exemple la présidence de la République) ou en divisant les pouvoirs pour qu'ils se contrôlent en même temps qu'ils se complètent ? Etc.

Les conditions de la démocratie

Alors que l'information doit mettre de l'ordre, aujourd'hui les conditions matérielles (technologiques) et économiques de production et de diffusion de cette information font de celle-ci une source de confusion, de désordre. L'information en continu privilégie le scoop plutôt que l'analyse. Les réseaux sociaux colportent des fausses nouvelles, entretiennent des théories complotistes et sont alimentés bien souvent par la peur et la haine. Or, l'accès à l'information et sa qualité sont des éléments constitutifs d'une démocratie. Combien de personnes qui en font profession peuvent réellement exercer le métier de journaliste dans toute son exigence ? Ce débat sera probablement absent du champ d'une réflexion institutionnelle et constitutionnelle, alors qu'il mériterait toute notre attention. À défaut de trancher cette question dans le cadre des débats à venir, un travail au long cours pourrait être engagé par le Parlement sur ce sujet essentiel.

La division des pouvoirs, leur équilibre sont une des conditions de toute démocratie. Dans leur diversité, les régimes démocratiques se caractérisent notamment par cette division entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et la justice. Or, la réforme constitutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature qui aurait garanti une pleine indépendance de la justice a été bloquée par la droite lors de la précédente législature en 2016. Mais la question qui se profile comme le cœur des débats à venir sera probablement celle de l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Sur ce point, le quinquennat actuel aggrave de manière inédite des déséquilibres et des dérives à l'œuvre dans le fonctionnement, l'organisation et l'usage de nos institutions depuis plusieurs dizaines d'années. En comparaison avec la verticalité radicale de l'organisation du pouvoir présidentiel mise en place par Emmanuel Macron, même l'« hyperprésident » Nicolas Sarkozy serait à classer comme un président du Conseil de la IV^e République.

Enfin, et cela est premier et essentiel, des institutions démocratiques se doivent d'organiser le pouvoir du peuple par le peuple. Quelle place est laissée au peuple dans ce processus de prise de décision ? Quelle représentation ? Quelle participation ? De nombreuses possibilités existent pour articuler ces deux procédures, pour que la participation rende la représentation plus démocratique.

La « monarchisation » de nos institutions

Dès sa rédaction initiale, la Constitution du 4 octobre 1958 a consacré la prééminence du président de la République. Elle prévoyait l'élection de ce dernier pour sept ans par un collège de 75 000 électeurs composé d'élus ou de représentants d'élus. Dès le début de l'année 1962, le général de Gaulle émit l'idée de faire élire le président de la République au suffrage universel direct, c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens. Le projet de révision constitutionnelle se heurta à l'opposition d'une grande partie des parlementaires. Le 5 octobre 1962, l'Assemblée nationale vota la censure du gouvernement, seule motion de censure votée majoritairement sous la V^e République à ce jour. Le 10 octobre, le président de la République procéda à la dissolution de l'Assemblée. Le 28 octobre, le peuple français approuva la révision constitutionnelle par référendum en votant oui à 13 millions de voix contre 8 millions de non et 6 millions d'abstentions.

Le 24 septembre 2000, 73,2 % des votants approuvèrent par référendum la réduction du mandat présidentiel à cinq ans. La participation électorale ne s'éleva qu'à 25,3 %. Le dernier temps de cette monarchisation eut lieu le 15 mai 2001, avec l'inversion du calendrier électoral. La loi organique votée ce jour-là fixa la date des élections législatives au mois de juin, soit juste après l'élection présidentielle. Le système est désormais « parfait ». Le président et les députés sont élus pour cinq ans. Les députés sont élus après le président et lui doivent en quelque sorte leur élection.

Les primaires renforcent les effets de cette « monarchisation »

Le poids de l'élection présidentielle est tel qu'est née une aspiration démocratique visant à faire

désigner les candidats par un vote préalable. Mais les primaires contribuent aussi à un certain recul du débat démocratique. En effet, elles affaiblissent considérablement le rôle des partis politiques. Elles retirent aux militants la responsabilité de désignation des candidats au profit de sympathisants, certes estimables, mais qui n'assument pas la charge de faire vivre une organisation. Elles retirent surtout aux organisations politiques leur rôle de réflexion et d'élaboration des programmes de gouvernement, et donc la fonction essentielle d'élaborer des compromis politiques. Les programmes sont plus pensés par les équipes de chaque candidat que par les partis eux-mêmes et dans une logique de différenciation, autour de quelques marqueurs politiques et médiatiques, ce qui accentue un mouvement de parcellisation plutôt que de rassemblement.

Il est peu envisageable de revenir sur l'organisation de ces primaires, qui sont populaires et permettent parfois de secouer les pesanteurs internes, mais il faut que les organisations traditionnelles en maîtrisent les effets pervers. Quoi qu'il en soit, par le pré-débat qu'elles suscitent, les primaires renforcent le poids de l'élection, et donc de la fonction présidentielle.

Les inconvénients de cette monarchie républicaine

Une polarisation totale sur l'élection présidentielle

L'affrontement entre les partis devient permanent car un quinquennat est un mandat très court. L'opposition ne peut passer aucun compromis sur des questions importantes car elle donnerait l'impression de renforcer le président en place. De plus, l'affrontement au sein même de chaque parti est permanent entre les différents candidats à la candidature pour la présidence.

L'isolement du président

La Constitution interdit au président de la République de se rendre en séance devant l'Assemblée. En effet, il n'est pas responsable devant les députés, qui ne peuvent le renverser. L'article 18 de la Constitution prévoit qu'il ne peut prendre la parole que devant les deux chambres réunies en Congrès dans des circonstances exceptionnelles. Ainsi, après la relation directe avec les citoyens qu'impose une campagne présidentielle, il perd le contact avec le pays et ne le retrouve pas par le biais des parlementaires. Bien pire, il n'a plus de lien avec les députés de sa majorité, dont il perd la confiance en partie, voire parfois en totalité. Ce fut le cas pour Nicolas Sarkozy. Ce fut le cas en partie pour François Hollande.

Le rôle hypertrophié des sondages et des conseillers de cabinet

Pour compenser cet isolement, les présidents de la République qui se sont succédé ont fait appel à de multiples sondages. Or, un sondage, s'il est intéressant pour connaître l'état de l'opinion, ne permet pas de construire un mouvement d'opinion. Gouverner en fonction des sondages interdit de changer quoi que ce soit à l'ordre existant. Faute par ailleurs d'un dialogue permanent avec leur majorité, les présidents sont entourés de conseillers techniques. Esprits brillants, ils ont quasiment tous été formés dans les quelques grandes écoles qui fournissent les dirigeants publics ou privés. On les a imprégnés de l'idée qu'ils allaient former l'élite de la nation. Ils sont donc peu enclins à promouvoir le changement et à faire preuve d'une imagination politique débridée.

Un Parlement débordé

Dans ces conditions, le Parlement est étouffé par le rythme imposé par le pouvoir exécutif. Il n'a pas accès aux arbitrages qui s'effectuent à l'Élysée, il manque de temps et de moyens humains pour préparer et évaluer les lois. Dans le même temps, les procédures parlementaires s'allongent parfois inutilement pour l'examen et l'adoption des textes. La faible qualité de la loi est directement liée à cette faiblesse du Parlement. Une loi bavarde, qui s'aventure dans des approximations et des souhaits au lieu de s'en tenir à la stricte définition de ce qui est interdit et de ce qui est obligatoire, est le fruit d'un Parlement qui cherche désespérément à peser.

Des citoyens mobilisés, engagés, mais sans débouchés

Ce serait une erreur de diagnostic que d'affirmer que les citoyens se désintéressent de la chose publique. L'un des problèmes est que le métier de citoyen ne se réduit pas à l'acte de voter. Parmi

les personnes qui s'abstiennent, certaines se considèrent comme citoyennes parce qu'elles participent à d'autres aspects de la vie de la cité. C'est donc à l'ensemble de ces défis (et à bien d'autres que nous n'avons pas listés ici) que devra répondre une réforme de nos institutions.

LA BATAILLE DU PARLEMENT

Quels critères d'efficacité pour des institutions démocratiques ?

L'organisation verticale et managériale mise en place depuis les élections de 2017 est assumée et défendue au nom de l'efficacité. Mais quel sens peut avoir ce mot s'agissant d'institutions ? Le comité permanent du bureau politique du parti communiste chinois composé de sept membres pourrait probablement se prévaloir d'une certaine efficacité au regard du développement du pays ces dernières dizaines d'années. Est-ce bien le sujet ?

Ce discours repose notamment sur des stéréotypes et des contre-vérités concernant la prétendue lenteur du Parlement, qui serait le maillon faible de nos institutions. Regardons de plus près ! Le rapport parlementaire n° 3100 restituant les travaux de la commission Bartolone-Winock sur nos institutions s'est notamment livré à une comparaison des procédures parlementaires des pays européens. Or, avec une durée moyenne d'examen d'un texte, de son dépôt à son adoption définitive, de 149 jours (hors lois de finances, lois de financement de la Sécurité sociale et conventions internationales), notre Parlement figure parmi les plus rapides. Seuls les pays monocaméraux, c'est-à-dire ne disposant que d'une chambre parlementaire (et non comme en France d'une Assemblée et d'un Sénat), présentent des moyennes d'examen plus rapides^[1].

Par ailleurs, que savons-nous du temps et des moyens humains et financiers mobilisés par les administrations centrales pour préparer ces mêmes projets de lois ? Tout indique qu'il s'écoule là bien plus de temps. Alors que quelques députés, accompagnés de quelques administrateurs de leur commission parlementaire et de leurs assistants, auditionnent en quelques semaines, de manière transparente, l'ensemble des parties prenantes concernées par un texte, débattent et amendent publiquement ce dernier à plusieurs reprises, quels moyens le pouvoir exécutif y a-t-il préalablement consacrés, et cela en toute opacité ?

Réduire l'évaluation de l'efficacité de notre procédure institutionnelle à quelques chiffres est très discutable. Il est troublant que le nouveau président de l'Assemblée nationale reprenne à son compte ces stéréotypes antiparlementaires. Cette réduction est d'autant plus regrettable que ces discours amalgament « des choux et des carottes » en mélangeant d'une part ce qui relève de la loi et d'autre part ce qui relève de la politique, au sens de politique publique. Faire la loi, ce n'est pas faire la politique.

Si nous nous laissons aller à penser que tout problème suppose une loi pour être résolu, alors nous serons effectivement tentés en permanence d'estimer que nos lois prennent trop de temps pour être élaborées et qu'elles sont inefficaces. Mais est-ce bien là l'objet d'une loi ? Nos lois doivent dire ce qui nous rassemble le plus largement. Elles doivent tracer les limites de nos interdictions et de nos obligations. Mais, entre ces deux limites, elles dessinent aussi l'immense espace du possible, qui est, lui, le lieu de nos libertés individuelles et collectives, le lieu du déploiement, entre autres, de nos vies personnelles, du travail et des politiques publiques. Tous les citoyens français vivent sous le régime des mêmes lois, et pourtant cela ne nous empêche pas, chacune et chacun, de vivre nos vies selon des chemins et des choix différents. Dans un même environnement juridique, des entreprises déploient des modes d'organisation, des relations sociales fort différents. Les communes qui composent notre pays développent des politiques publiques très diverses, tout en étant soumises aux mêmes lois. Deux gouvernements successifs pourraient mener des politiques opposées tout en ne changeant aucune loi...

Ainsi, il est urgent de nous déprendre de cette confusion entre loi et politique publique. Là serait probablement un préalable à une recherche d'efficacité. C'est au pouvoir exécutif qu'il revient d'élaborer et de conduire des politiques publiques avec la force de ses administrations. C'est au pouvoir législatif qu'il revient de délibérer. La forme de cette délibération importe plus que les caractéristiques personnelles de celles et ceux qui composent notre « représentation nationale ». C'est le caractère transparent des échanges associé à la discussion contradictoire qui permet d'élaborer des lois qui rassemblent le plus largement possible. Cela est tout aussi nécessaire pour le travail de contrôle de l'action du gouvernement et celui d'évaluation des politiques publiques. C'est en fonction de ces objectifs spécifiques et fort différents que peuvent être pensées l'efficacité du

gouvernement d'une part et l'efficacité du Parlement d'autre part. Vouloir confondre les deux dans un tout indistinct revient à contester un point essentiel de tout régime démocratique, à savoir la division des pouvoirs, et à se satisfaire d'une illusion facile, trompeuse et mensongère quant à ce que doivent « produire » ces institutions différentes.

Nos institutions ne sont pas une chaîne de commandement. Il nous faut d'abord être au clair sur ce que nous en attendons pour ensuite penser le fonctionnement et les critères d'efficacité que nous pourrions leur appliquer.

L'organisation politique du pouvoir exécutif

Laissons au gouvernement le soin d'indiquer comment il entend s'organiser d'un point de vue administratif pour nous occuper de son organisation politique. Quel équilibre pour notre binôme exécutif entre le président de la République et le Premier ministre ? Une meilleure coordination gouvernementale entre les ministres est probablement un objectif qui peut être partagé. Mais doit-elle s'accomplir comme aujourd'hui par une mise sous coupe réglée de Maignon avec la mise en place de conseillers communs avec l'Élysée et une réduction des moyens politiques des ministres et de la taille de leur cabinet ? Ne serait-ce pas au Premier ministre d'avoir réellement les moyens de gouverner, au quotidien, alors que la fonction présidentielle, comme s'y était pourtant engagé le candidat Macron, devrait donner du sens, s'attacher au temps long, en un mot « présider » ?

Cela pose évidemment la question des conséquences de l'instauration du quinquennat et de l'inversion du calendrier des élections présidentielles et législatives. Faut-il découpler ces deux élections ? Sachant que le Premier ministre est responsable devant le Parlement, contrairement au président de la République. Faut-il une durée de mandat plus longue pour le président de la République ? La commission Bartolone-Winock que nous avons évoquée avait majoritairement (mais pas unanimement) opté pour un septennat non renouvelable. Mais la question même de l'élection du président de la République au suffrage universelle est-elle un sujet tabou ? Alors que nous voyons là des sujets majeurs concernant l'organisation du pouvoir exécutif, ils ne sont pas discutés. Sont en revanche déjà annoncés une réduction de 30 % du nombre de députés, l'introduction d'une « dose » de proportionnelle, un moindre temps accordé au travail législatif, etc., comme si tout cela allait de soi.

Nous pouvons relever trois affirmations récurrentes. Il faudrait moins de députés, qu'ils légifèrent moins longtemps et plus vite, et qu'ils se consacrent principalement à l'évaluation. Qu'il faille prendre moins de temps pour légiférer, au prétexte d'une prétendue lenteur du Parlement, est, nous l'avons dit, une affirmation que nous contestons fermement. Qu'il faille moins de députés est une affirmation en l'état non justifiée, non argumentée. Nous retrouvons ici la fausse magie des chiffres.

Comment est-il « calculé » que quatre cents serait le bon, le juste nombre de députés ? Quel serait le fonctionnement optimal du Parlement ? Nous retrouvons ici cette approche managériale, cette réduction d'une réalité complexe à quelques chiffres trompeurs, une facilité fautive.

Une telle réforme conduirait par exemple à diviser par deux le nombre des circonscriptions, et donc à doubler leur taille. Est-ce bien ainsi que nous pourrions renforcer le lien entre les députés et les citoyens, rendre la procédure législative plus ouverte et participative ? Certes, Internet est un outil qui peut être mis au service d'une citoyenneté renforcée, plus continue, mais pensons-nous sérieusement que notre citoyenneté et notre rapport aux élus qui ont à bâtir la loi commune pourront se satisfaire de quelques applications sur nos téléphones portables et de quelques sites web ? La réponse réside dans la question.

Qu'il faille plus et mieux évaluer les lois et les politiques publiques est un diagnostic partagé. Mais qu'en est-il aujourd'hui ? Dans son fonctionnement quotidien, l'Assemblée nationale manque parfois cruellement de moyens, de sorte que les députés ne peuvent répondre à toutes leurs missions. Combien de missions d'information ne peuvent voir le jour, non pas faute de députés mobilisés, mais faute de moyens humains pour les commissions ? Combien de projets d'évaluation de politiques publiques passent tous les ans à la trappe faute de moyens humains pour le Comité d'évaluation et de contrôle, et non faute de sujets identifiés par les députés ?

Ainsi, la question des moyens du Parlement doit être assumée et il n'est pas possible de la penser de manière comptable sous l'angle de la réduction du nombre de députés sans avoir préalablement défini les missions confiées et les résultats attendus.

UN USAGE PLUS DÉMOCRATIQUE DE NOS INSTITUTIONS POUR UNE FABRICATION DE LA LOI PLUS OUVERTE ET DE MEILLEURE QUALITÉ

Les difficultés d'une révision constitutionnelle

Face aux défis et aux enjeux que nous venons d'évoquer, la clé se trouvera-t-elle dans une réforme de notre Constitution ? Cette étape sera peut-être nécessaire, nous le verrons dans les débats des prochains mois. Mais, que nous nous projetions dans le cadre d'une Constitution révisée ou que nous considérions notre Constitution actuelle, se posera la question de l'usage que nous faisons de nos institutions.

En effet, face à ces enjeux, le premier réflexe est de penser à une révision constitutionnelle. Il paraît simple de réformer par exemple l'article 9 de la Constitution qui indique : « Le président de la République préside le Conseil des ministres. » Il suffirait de confier cette présidence au Premier ministre pour que le régime redevienne plus parlementaire. Le Premier ministre dépend en effet des députés qui peuvent renverser son gouvernement. C'est oublier combien la révision de la Constitution, organisée dans son article 89, est difficile à mettre en œuvre. Elle suppose soit un référendum, où les citoyens sont tentés de sanctionner le pouvoir plutôt que de répondre à la question, soit un vote à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par les députés et les sénateurs réunis en Congrès (à Versailles).

Une autre pratique des institutions pour améliorer la qualité des lois, accroître la participation citoyenne, en articulation avec le droit européen, ainsi que la représentativité de la délibération

S'il ne faut pas abandonner la question de la révision constitutionnelle, d'autres pratiques sont d'ores et déjà possibles. On pourrait par exemple modifier le calendrier électoral par une loi organique. Fixer les élections législatives avant les présidentielles redonnerait de l'importance au débat politique dans chaque circonscription. Cela obligerait le président élu à respecter le contrat de gouvernement avec sa majorité. Mais nous voulons ici nous arrêter sur certains aspects de la procédure parlementaire pour tenter de montrer qu'il est possible de gagner en qualité de la loi, en participation citoyenne, en articulation avec le droit européen, en représentativité de la délibération, sans perdre de temps.

Avant l'étude d'un projet de loi gouvernemental, l'étude d'impact

Généralisée depuis la réforme constitutionnelle de 2008, l'étude d'impact est constituée d'un ensemble de documents qui définissent les objectifs visés par le projet de loi. Ils recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles, ils exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Enfin, ils analysent les conséquences attendues et tentent de mesurer le coût de la réforme envisagée en termes de moyens humains et financiers.

L'étude d'impact pourrait être et devrait être un élément clé de la préparation du travail législatif. Ce devrait être un outil pour renforcer les droits de l'opposition et ainsi contribuer à un meilleur débat contradictoire. Ce devrait être la base d'une méthode de travail qui irait de l'amont (l'écriture du texte) jusqu'à l'aval (l'évaluation par le Parlement des effets positifs et négatifs de la réforme votée). Ce devrait être un levier pour améliorer l'articulation entre la procédure législative nationale et la procédure législative européenne. Enfin, elle devrait permettre de mieux associer les citoyennes et citoyens à la procédure législative. Malheureusement, les contraintes de temps de la procédure parlementaire empêchent la réalisation de ces avancées.

Cela est d'autant plus vrai que, la plupart du temps, le gouvernement communique tardivement les études d'impact, ce qui interdit de les discuter sérieusement. De plus, leur contenu est parfois assez sommaire. Ainsi, s'agissant du projet de loi visant à rétablir la confiance dans la vie publique, l'avis du Conseil d'État sur son étude d'impact a été particulièrement et inhabituellement sévère, soulignant que « l'étude d'impact du projet de loi, transmise seulement le 7 juin 2017, soit la veille de l'examen du projet par la section de l'intérieur, ne répond qu'en partie aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution [...] le Conseil d'État estime qu'elle doit être enrichie et complétée [...] [2]. »

Mais une simple modification législative pourrait lever ces blocages et ouvrir l'ensemble de ces perspectives. Il suffirait en effet, comme les députés Nouvelle Gauche l'ont proposé par amendement sur le projet de loi organique n° 99 pour la régulation de la vie publique (amendement rejeté par la majorité La République en marche), de modifier légèrement la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, en prévoyant que l'étude d'impact d'un projet de loi soit adressée au Parlement quelques semaines avant le projet de loi auquel elle se rapporte, et non plus simultanément.

Cette modification législative imposerait au gouvernement une nouvelle méthodologie, plus exigeante, pour la réalisation des études d'impact. Celles-ci ne pourraient plus se résumer à une justification *a posteriori* d'un projet de loi déjà totalement rédigé, mais devraient s'inscrire dans une démarche de diagnostic préalable et d'exploration des possibilités législatives et non législatives en présentant des objectifs aussi précis que possible. De plus, cette modification législative accorderait du temps au travail législatif. Elle n'allongerait pas la procédure législative, mais ferait se superposer la fin du travail du gouvernement et le début du travail du Parlement.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale pourrait être modifié sur la base de cette évolution de la loi pour tirer tous les bénéfices de ce temps gagné. Premièrement, le Parlement pourrait nommer son rapporteur au fond dès la transmission de l'étude d'impact pour engager le travail de réflexion, dont les auditions. Précisons que le rapporteur au fond est le ou la député(e) chargé(e) d'étudier le texte, de proposer des modifications, de le présenter d'abord devant sa commission et ensuite en séance plénière de l'Assemblée.

Deuxièmement, il serait possible de systématiser, dès ce stade précoce de la procédure, la nomination du rapporteur d'application. C'est une fonction réservée à l'opposition. Cela lui permettrait de produire une analyse critique de cette étude d'impact. Cela permettrait un droit de l'opposition non pas pour s'opposer au sens de « dire et faire le strict opposé de la majorité », mais un droit de l'opposition pour rendre effectif le pluralisme de la procédure parlementaire. Seul ce pluralisme peut garantir le caractère représentatif de celle-ci ainsi que son enrichissement par la prise en compte d'un plus grand nombre de points de vue.

Troisièmement, cette discussion de l'étude d'impact pourrait être enrichie par un renforcement de la possibilité offerte aux citoyennes et citoyens d'y concourir en ouvrant une véritable consultation citoyenne sur ces documents. Le rapporteur d'application pourrait être le rapporteur de cette consultation citoyenne. Aujourd'hui, l'article 83 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale se limite à la possibilité pour les citoyens de déposer des avis sur l'étude d'impact rendue publique. Il n'organise d'ailleurs pas la procédure de dépôt de ces avis^[3].

En effet, le contenu et la forme de rédaction d'une étude d'impact sont beaucoup plus accessibles qu'un projet de loi, qui est un texte juridique. L'étude d'impact se prêterait très bien à une large consultation citoyenne, en amont de l'arrivée du projet de loi lui-même, grâce à ce temps gagné dans la procédure. Cela n'empêcherait pas la poursuite de cette consultation citoyenne durant toute la durée du travail parlementaire sur un texte, jusqu'au stade de son évaluation.

Quatrièmement, un(e) député(e) de la commission des Affaires européennes pourrait être associé(e) cette analyse critique de l'étude d'impact. En effet, cette étude doit exposer avec précision l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration. Alors que la défiance de Françaises et des Français à l'égard de leurs institutions démocratiques est notamment nourrie par une suspicion très forte quant à un poids excessif des réglementations et normes de l'Union européenne sur notre production normative nationale, une telle amélioration ne pourrait que contribuer au rétablissement de cette indispensable confiance dans la vie publique. Le constat d'une insuffisance du suivi et de l'accompagnement de la procédure d'élaboration des normes de l'Union européenne par notre Parlement a d'ailleurs déjà été formulé au sein même de l'Assemblée nationale, par exemple dans le rapport n° 4542 sur le bilan d'activité de la Commission des lois pour la XIV^e législature, qui se questionnait sur des évolutions de procédure à envisager^[4].

Voilà donc comment un autre usage de nos institutions, sur un point particulier de la procédure parlementaire, peut permettre des gains significatifs pour la qualité de la fabrication de la loi. Et une telle approche peut être élargie à toute la procédure parlementaire.

L'étude d'un projet de loi

Il nous est impossible d'examiner ici la totalité de la procédure parlementaire, mais décrivons

succinctement le parcours d'un projet de loi. Tout d'abord, les parlementaires auditionnent et écoutent beaucoup, mais toujours des forces sociales, politiques, économiques et sociétales organisées. Il est difficile pour un citoyen non organisé de se faire entendre. Ensuite, il faut comprendre le mécanisme de prise de décision, qui est assez complexe. Lorsqu'un projet de loi du gouvernement (cas le plus fréquent) ou une proposition de loi d'un parlementaire est soumis à l'Assemblée ou au Sénat, la décision se prend en trois temps et dans trois lieux différents.

Tout d'abord, chaque groupe politique (un groupe est l'émanation au Parlement des partis politiques, à quelques nuances près) désigne en son sein un responsable. Ce parlementaire est chargé d'étudier le texte puis de l'exposer devant son groupe. Ce dernier va alors décider quelle position il adopte sur le texte et sur les modifications à y apporter. On comprend donc qu'une grande part de la décision finale se prend à l'intérieur des groupes politiques.

En parallèle, le texte est confié à l'une des huit commissions de l'Assemblée. La commission désigne un rapporteur, de la majorité si c'est un projet de loi gouvernemental, ou de la couleur politique du porteur de la proposition de loi si c'est un texte d'origine parlementaire. Un corapporteur d'opposition est désigné. Les rapporteurs étudient le texte, procèdent aux auditions puis présentent leur travail dans une séance de la commission. Cette dernière, composée de 70 à 80 députés, vote le texte, article par article, ainsi que les modifications (amendements). Ces séances, retransmises sur la chaîne de l'Assemblée, peuvent être l'occasion de compromis entre majorité et opposition.

Le texte adopté par la commission part ensuite en séance dans l'hémicycle. Participent habituellement à cette séance entre 30 et 50 députés, soit une partie des membres de la commission et les députés qui s'intéressent au sujet traité par ledit texte. Participe également le ministre chargé du texte. Le vote s'effectue article par article et amendement par amendement. En règle générale, il s'agit d'une séance de validation du texte de la commission et peu de modifications importantes sont apportées. Enfin, le texte est souvent renvoyé pour le vote final au mardi suivant, après les questions d'actualité, où les 577 députés votent après de brèves explications.

Cette longue présentation, pourtant schématique, a pour but de nous permettre d'avancer trois propositions.

On comprend que la décision est prise très en amont de la séance publique. On comprend également que le rapporteur et les responsables désignés par les groupes politiques sont des acteurs clés de la prise de décision. Les citoyens non organisés devraient pouvoir faire valoir leur point de vue par simple courriel auprès d'eux. Cela suppose que les noms des rapporteurs et des responsables soient publics, et surtout que ces informations soient facilement accessibles.

Ensuite, sur un nombre limité de textes, les groupes politiques devraient pouvoir imposer au rapporteur ou à un rapporteur spécial l'organisation d'une consultation des citoyens, notamment par Internet. Cette consultation serait supervisée par une des nombreuses associations du type Parlement & Citoyens pour en garantir l'objectivité.

Enfin, plusieurs semaines avant le dépôt d'un texte important, le gouvernement devrait déposer une note d'intention exposant les objectifs du texte à venir, les problèmes qu'il doit résoudre. Cela permettrait au Parlement de réfléchir notamment à la nécessité ou pas d'adopter une nouvelle loi pour trouver une solution au problème posé. Ce pourrait être, ici encore, l'occasion d'une consultation des citoyens non organisés sur le modèle que nous venons d'exposer. Cette démarche pourrait être, selon les textes, complémentaire de la méthode proposée précédemment sur les études d'impact, ou la remplacer.

C'est en distinguant mieux les fonctions de nos institutions, entre politiques publiques et lois, que nous pourrions renforcer conjointement démocratie et efficacité au lieu de renoncer à l'une au nom d'une fausse conception de l'autre. C'est en distinguant la vision à long terme qui relève du président et l'action au quotidien qui relève du Premier ministre que nous pourrions mieux organiser la dualité du pouvoir exécutif entre la fonction présidentielle et la fonction primoministérielle. C'est en assumant le coût financier de notre démocratie et en renonçant à faire des coupes claires dans les moyens du Parlement que nous pourrions faire vivre un réel équilibre des pouvoirs. C'est en réformant la procédure parlementaire que nous pourrions directement intervenir sur des enjeux essentiels comme l'équilibre de nos pouvoirs, la place du citoyen dans notre démocratie, la qualité et la forme de la délibération démocratique, l'articulation de notre démocratie nationale avec les institutions de l'Union européenne, etc.

Ce renforcement du Parlement, ces améliorations de nos procédures au service d'une délibération

démocratique élargie et continue, ne sont pas le rôle du pouvoir exécutif. Il est du ressort des parlementaires, dans leur diversité, mais avec l'objectif commun de défendre cette institution essentielle de notre démocratie, de mener cette bataille politique capitale.

Il est plus nécessaire que jamais de ne pas réduire ou affaiblir le Parlement. Il faut au contraire lui donner une force nouvelle pour en faire le lieu de la délibération démocratique transparente, exigeante et continue dont notre société fragmentée, fracturée, divisée, a plus besoin que jamais.

Parlement

Institutions

[1] Cette durée moyenne d'examen d'un texte de 149 jours en France est inférieure à celle qui a cours au Royaume-Uni (164 jours), en Italie (180 jours), aux Pays-Bas (environ 400 jours) et en Suisse (481 jours). Elle est comparable aux durées moyennes d'adoption des lois en Irlande (147 jours), en Belgique (149 jours) et en Allemagne (156 jours). La Hongrie (34 jours), le Danemark (64 jours), la Suède (72 jours) et la Norvège (86 jours) ont une procédure législative significativement plus rapide du fait qu'ils ont un Parlement monocaméral. Groupe de travail sur l'avenir des institutions, [Refaire la démocratie](#), rapport n° 3100 de l'Assemblée nationale, XIV^e législature.

[2] Avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour la confiance dans l'action publique, séance du lundi 12 juin 2017, [extrait du registre des délibérations](#).

[3] Règlement de l'Assemblée nationale, [article 83](#), p. 59.

[4] [Rapport d'information n° 4542](#) sur le bilan d'activité de la commission des lois sous la XIV^e législature enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 février 2017.