



## Consultations « Réforme de l'Assemblée nationale »

### Propositions de Regards Citoyens (novembre 2017)

Après avoir été auditionnés par deux groupes de travail de réforme de l'Assemblée nationale, voici les 14 propositions de Regards Citoyens pour un Parlement plus ouvert, efficace et en lien avec les citoyens proposées sur la plateforme de consultation de l'Assemblée.

### **Assurer un droit d'accès aux documents administratifs du Parlement**

Depuis la loi CADA de 1978, les citoyens disposent d'un droit d'accès aux documents administratifs produits et reçus par les administrations centrales et territoriales. Ce droit a été reconnu comme une liberté publique, ayant donc une valeur constitutionnelle par la jurisprudence (décision du Conseil d'État n° 228830 du 29 avril 2002 et décision du Conseil constitutionnel n°2014-5 LOM du 23 octobre 2014). Le droit européen à travers les directives sur l'information publique de 2003 et 2013 a également créé un socle européen garantissant aux citoyens la réutilisation des documents publics ainsi que des voies de recours.

Si les parlements ont fortement investi dans des processus d'Open Data, la France n'a que partiellement transcrit les directives européennes. En effet s'agissant des documents produits ou reçus par les administrations parlementaires, aucun droit d'accès ni droit de réutilisation de ces informations n'est garanti et aucune voie de recours n'a été prévue par le législateur. La loi renvoie à l'ordonnance de 1958 l'organisation de ces dispositions sans que cette dernière n'aie été modifiée afin de garantir de tels droits.

Il convient donc de : - compléter le droit français afin de garantir un droit d'accès et de réutilisation des documents produits par le Parlement et son administration ;

- faire entrer la jurisprudence constitutionnelle du droit d'accès et de réutilisation des documents publics dans la Constitution.

[Lien vers la proposition](#)

## **Systematiser les scrutins publics sur les votes des lois et de leurs articles**

La Constitution française donne deux missions au Parlement : contrôler l'action du gouvernement et voter la loi. Si les missions de contrôle font l'objet d'une transparence satisfaisante, le Parlement reste encore à ce jour assez opaque en ce qui concerne le vote de la loi.

En effet, l'immense majorité des scrutins réalisés en commission comme en plénière ne font pas l'objet d'un relevé des votes mais simplement d'un décompte à main levée dont seul le résultat est notifié. Seuls quelques rares votes sont effectivement enregistrés par la pratique des scrutins dits publics et solennels, réalisés au Sénat dans des urnes à la tribune et électroniquement à l'Assemblée nationale.

Si le nombre d'amendements mis au vote est tel que systématiser les scrutins publics pourrait paraître complexe, il semble pour autant anormal que les citoyens ne soient pas en mesure de connaître a minima la position de leurs représentants sur les grandes lignes des lois votées au Parlement. À défaut de réaliser des scrutins publics pour l'ensemble des amendements, un socle minimal de transparence de la procédure pourrait être assuré en systématisant les scrutins publics sur chacun des articles des lois amendées.

Un raccourcissement du délai prévu au règlement entre l'annonce d'un scrutin public et sa tenue pourrait également être envisagé afin de fluidifier le déroulement des débats.

Il est en revanche crucial de ne pas tendre à une bureaucratisation des votes : les parlementaires doivent voter dans la foulée du débat sur chacun des amendements et des articles et surtout pas en enchaînant d'un bloc un ensemble de votes à la chaîne lors d'une série de scrutins décorrélés du débat. La méthode du Parlement Européen consistant à organiser des séances de débats, puis séparément des séances de votes en série sont absolument incompréhensibles par les citoyens. Il en est de même pour le mécanisme des secondes délibérations que peuvent aujourd'hui demander le Gouvernement ou le président de la commission saisie au fond, aujourd'hui permises par la Constitution, celles-ci sont à proscrire : le résultat d'un vote devrait être le résultat du consensus obtenu sur les bancs entre les députés ayant participé au débat et certainement pas un simple entérinement politique d'une décision prise en dehors de la procédure parlementaire.

[Lien vers la proposition](#)

## Assurer la publicité des délégations de vote

La Constitution française donne deux missions au Parlement : contrôler l'action du gouvernement et voter la loi. Si les missions de contrôle font l'objet d'une transparence satisfaisante, le Parlement reste encore à ce jour assez opaque en ce qui concerne le vote de la loi.

Pour les scrutins publics et solennels faisant l'objet d'un relevé public, le Parlement ne publie pas l'ensemble des informations relatives à leur déroulement et notamment l'usage qui est fait par les parlementaires des « délégations de vote ». En effet, les élus absents peuvent charger l'un de leurs collègues de porter leur voix lorsque le motif de leur absence est légitime, mais il n'est pas fait mention de cet usage sur le relevé du scrutin. Ainsi, aucune liste des parlementaires qui étaient physiquement présents lors de chacun de ces votes n'est à ce jour rendue publique. Les citoyens ne peuvent donc savoir si tel ou tel député a été présent lors d'un scrutin à l'Assemblée ou au Sénat. Des progrès quant à la publication des votants ont été réalisés lors de la précédente législature à l'Assemblée nationale, mais le vote de parlementaires absents à travers le mécanisme de délégation de vote reste totalement opaque, alors que cette information est enregistrée électroniquement et pourrait donc tout simplement être reportée sur le résultat du scrutin.

Pire à la « Haute Assemblée », le mécanisme des délégations de vote pratiqué est tout simplement contraire aux règles établies par la Constitution. En effet, dans son article 27, la Constitution prévoit que « Le droit de vote des membres du Parlement est personnel » et que lorsque les délégations sont mises en œuvre, « nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ». Un parlementaire peut donc théoriquement porter au plus une seule délégation d'un collègue absent. Or, au Sénat, par le mécanisme dit des « votes de groupe », les sénateurs votent pour plusieurs dizaines de leurs collègues absents en déposant des liasses de vote pour tout leur groupe dans les urnes.

Il convient donc : - de rendre publique lors de la publication du résultat des scrutins le nom du délégué lorsqu'un député a fait porter sa voix à un autre par le mécanisme des délégations ; - d'enrichir les informations publiées relatives aux scrutins (heure et numéro de texte ou d'amendement) afin de permettre de facilement retrouver les articles ou les amendements votés et le compte-rendu de la séance associée ; - de s'assurer que les deux chambres du Parlement font un usage conforme à leurs règlements et à la Constitution des délégations de vote.

Lien vers la proposition

## **Enregistrer et publier les avis des rapporteurs et du gouvernement sur les amendements**

Lors des débats sur un projet ou une proposition de loi dans l'hémicycle, avant de procéder au vote de chaque amendement, les parlementaires exposent leurs arguments et obtiennent un avis (favorable, défavorable ou sagesse) du rapporteur de la commission ainsi que du gouvernement.

Au Sénat, les services de la séance enregistrent cette information et la reportent dans le système d'informations des amendements rendant ainsi ces informations publiques pour chacun une fois que les débats ont eu lieu. À l'Assemblée nationale, seul le sort de l'amendement est ainsi retranscrit. Il serait particulièrement intéressant pour l'évaluation de la mise en œuvre de la procédure législative de pouvoir disposer de cette information pour les deux chambres.

[Lien vers la proposition](#)

## **Rendre publics les débats en Commissions Mixtes Paritaires**

L'accélération des discussions relatives aux projets et propositions de loi par l'emploi de plus en plus systématique de la procédure accélérée (dite d'urgence) pour nombre de textes, confère un rôle crucial à l'étape de conciliation entre le Sénat et l'Assemblée. Ces Commissions Mixtes Paritaires (CMP) qui réunissent 14 parlementaires, 7 de chaque chambre, se tiennent pourtant toujours à huis-clos et leurs délibérations ne font que l'objet d'un compte rendu le plus souvent extrêmement succinct. Au vu de l'impact qu'ont ces décisions sur le texte finalement adopté, ce manque de transparence pose problème et entrave conséquemment toute évaluation de l'empreinte législative.

Il convient donc d'offrir une plus grande transparence aux délibérations qui ont lieu dans ces CMP en : - systématisant la captation vidéo et retransmission en direct de ces réunions ; - produisant un compte-rendu détaillé des débats qui s'y déroulent comme pour l'hémicycle et les commissions, et ce y compris lors de l'échec de ces CMP.

[Lien vers la proposition](#)

## **Publier au JO la participation aux auditions organisées dans le cadre du travail des rapporteurs**

Une étape importante du travail législatif est réalisée en amont des délibérations en commissions et en hémicycle. Il s'agit des auditions permettant au rapporteur

du texte mais également aux parlementaires souhaitant s'investir sur le travail législatif ou de contrôle concerné, d'écouter la diversité des points de vues relatifs aux dispositions étudiées. Si ces auditions enrichissent souvent le travail du rapporteur lors de l'écriture de son rapport et si la liste des personnes auditionnées fait le plus souvent l'objet d'une publication en annexe, les citoyens ne peuvent pas savoir quand ces auditions ont eu lieu ni quels parlementaires y ont participé.

Or, le Journal Officiel rend public tous les matins la liste des parlementaires ayant été présents lors des réunions de commissions sous l'action des administrateurs du Sénat et de l'Assemblée qui notent les présents et les reportent pour publication au Journal Officiel.

Il serait donc intéressant pour mieux informer les citoyens sur l'investissement des parlementaires de rendre public, via ce même mécanisme de publication au Journal Officiel, la liste des personnes présentes lors de ces auditions. Une publication structurée de ces informations de manière systématique, en Open Data, serait également souhaitable.

Lien vers la proposition

## **Publier au JO la participation aux réunions du Bureau et de la Questure**

Si toutes les réunions des commissions font l'objet d'une publication de la liste des présents au Journal Officiel, ce n'est pas le cas pour les travaux des organes « administratifs » qui régissent le bon fonctionnement de l'Assemblée et du Sénat : la Questure, le Bureau et la Conférence des présidents.

Pour mieux valoriser ces investissements, il serait souhaitable que la liste des parlementaires qui sont présents lors de ces réunions soit rendue publique dans les mêmes dispositions que pour ceux qui s'investissent dans les travaux de commissions, via le mécanisme de publication des présences au Journal Officiel par les administrateurs.

Lien vers la proposition

## **Assurer la transparence de la Questure**

L'administration financière des deux chambres parlementaires est réalisée par la Questure de chacune. Il se trouve que ces organes essentiels des deux assemblées ne font pas l'objet du minimum de transparence démocratique que l'on pourrait légitimement attendre : - leurs réunions ne donnent lieu à aucun compte-rendu public ; - les règlements budgétaires et financiers qui édictent les règles en vigueur

à l'Assemblée ou au Sénat ne sont pas publics ; - les comptes détaillés des deux chambres ne sont pas non plus accessibles aux citoyens ; - enfin l'organisme de contrôle de la Questure, la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, se réunit également sans que ses travaux ne soient rendus publics.

Il convient donc que la gestion financière des deux chambres fasse l'objet du minimum de transparence qu'une démocratie est en devoir de produire.

[Lien vers la proposition](#)

## **Rendre publics les accès physiques des lobbyistes au Parlement**

De très nombreux lobbyistes de toutes natures sont accueillis au sein du Parlement pour des colloques ou des rendez vous avec les parlementaires. Si cette activité de partage d'expertise est inhérente à une bonne prise de décision démocratique, il faut que les activités des lobbyistes fassent l'objet d'une plus grande transparence afin d'identifier les cas d'inégalités de moyens entre les différents représentants d'intérêts et le bon respect des règles déontologiques de ces professions.

Un moyen simple d'assurer une plus grande transparence démocratique serait de rendre publiques les entrées des représentants d'intérêts au Parlement. Ceux-ci devant d'ores et déjà s'enregistrer sur les systèmes informatiques de l'Assemblée à chaque visite, il serait très simple techniquement de rendre ce listing public.

[Lien vers la proposition](#)

## **Garantir la neutralité des outils numériques mis en œuvre par le Parlement**

À l'heure où le Parlement déploie des innovations démocratiques numériques en s'appuyant sur des acteurs de la société civile, il est important de rappeler que le numérique n'est pas nécessairement démocratique. Certains garde-fous démocratiques sont essentiels pour cela : - l'usage et le développement de Logiciel Libre : en plus d'offrir une grande ouverture en autorisant à tout citoyen de contribuer en corrigeant ou complétant le logiciel, le logiciel libre expose les recettes indispensables de son bon fonctionnement pour permettre de comprendre les processus techniques appliqués ; en l'absence de cette exposition, vérifier la neutralité de ces processus est impossible ; - la publication des données produites en Open Data, afin de ne pas déposséder les participants de leurs participations et les placer sur un pied d'égalité, tout en permettant l'émergence par la réutilisation d'analyses et interprétations complémentaires.

Sans ces critères, il est impossible de s'assurer de la neutralité des opérateurs. Cette absence de neutralité peut poser de réels problèmes de souveraineté lorsqu'ils ont un rôle de tiers de confiance, comme par exemple pour les consultations.

Enfin, le recours au Logiciel Libre et à l'Open Data pourraient permettre à certaines communautés du numériques de s'impliquer concrètement dans la vie parlementaire en proposant des améliorations des outils existants. Une nouvelle forme de participation entre la société civile et l'administration parlementaire pourrait ainsi voir le jour.

[Lien vers la proposition](#)

## **Ouvrir un tiers lieu pour permettre aux citoyens de passage à Paris d'avoir une autre relation au Parlement qu'une relation commerciale à travers la boutique**

À l'Assemblée, le seul lieu accessible à tout citoyen sans invitation est la boutique de l'Assemblée. S'il est important que les productions écrites et les objets littéraires ou marketing de valorisation du Parlement soient accessibles à tous, ce choix donne une vision très mercantile de l'institution aux citoyens qui n'ont pas pu ou pas su demander à leur parlementaire une visite de l'Assemblée.

En parallèle de son activité commerciale, l'Assemblée gagnerait à associer à la boutique un « Tiers lieu », qui accueillerait les citoyens pour leur proposer de découvrir, apprivoiser et embrasser la démocratie parlementaire et ses institutions via des méthodes de médiation pédagogique et civique qui pourraient mêler parlementaires, administrateurs et acteurs de la société civile. Si des initiatives individuelles de certains parlementaires ou de certains groupes politiques peuvent d'ores et déjà prendre cette direction, il semble indispensable de dépolitiser et dépersonnaliser un tel lieu pour concrétiser l'engagement citoyen en lui conférant une stature institutionnelle.

[Lien vers la proposition](#)

## **Encourager et faciliter l'accès physique aux débats de l'Assemblée en tribunes publiques**

Qu'il s'agisse d'Hadopi, du Grenelle de l'environnement, du Mariage pour tous ou encore des lois Travail, les grandes lois sociétales sont toujours l'occasion pour de nombreux citoyens de découvrir le Parlement et la procédure législative, d'apprendre à les comprendre et pour certains d'y trouver goût.

Il est possible pour les citoyens ayant la chance de pouvoir être invités par leur député d'assister aux débats parlementaires. Des règles bien compréhensibles de discrétion et bienséance sont demandées aux citoyens présents dans les tribunes. En revanche, tous les appareils électroniques, y compris les outils de communication numérique (smartphone ou ordinateur), sont interdits. Or, ces outils sont devenus quasiment essentiels pour bien avoir accès et comprendre les dispositions discutées, reconnaître les orateurs ou partager ses impressions sur les débats à travers les réseaux sociaux. Alors même que les députés s'apprentent à utiliser des tablettes numériques pour cesser d'imprimer des milliers de pages d'amendements, il semblerait contradictoire que les citoyens intéressés par les débats restent contraints pour leur part à imprimer les liasses d'amendements pour pouvoir suivre les débats.

De plus, alors que le calendrier parlementaire est très fluctuant, les citoyens doivent faire une demande au moins trois jours en avance pour obtenir le ticket donnant le droit à assister à une séance. Pour les personnes souhaitant suivre un débat particulier, il est donc quasiment impossible sans une expertise approfondie de l'organisation du Parlement d'assister physiquement aux débats, à plus forte raison encore lorsqu'elles ne résident pas en région Parisienne. Il convient donc de revoir les règles régissant l'accueil des citoyens souhaitant assister depuis les tribunes du public aux débats parlementaires afin de leur permettre de mieux découvrir et suivre les débats.

Enfin, les séances du soir restent du fait des horaires de travail classiques les plus accessibles à la fois en vidéo et physiquement. Supprimer ces séances comme cela a pu être évoqué causerait à ce titre un recul dans l'accessibilité et l'ouverture du débat parlementaire aux citoyens.

Lien vers la proposition

## **Permettre une saisine citoyenne du/de la déontologue de l'Assemblée**

Le déontologue est la personne en charge du bon fonctionnement déontologique au sein de l'Assemblée. Il conseille les parlementaires et est régulièrement chargé par le Bureau de thèmes déontologiques. Les précédents déontologues se sont notamment penchés sur la problématiques des colloques ou la déontologie des collaborateurs parlementaires.

En revanche, le déontologue n'est pas tenu de répondre aux sollicitations des journalistes ou aux interpellations par voie de presse sur des cas particuliers. Il serait de bonne gouvernance que le droit parlementaire prévoie des modalités de saisine par des citoyens ou des journalistes afin qu'il se penche sur une situation ou un thème particulier.

En effet, jusqu'ici les déontologues ont très peu participé aux grands thèmes qui



ont fait débat en matière déontologique ces dernières années. Offrir un mécanisme de saisine citoyenne permettra de renforcer le statut du déontologue et la place de la déontologie au sein de l'Assemblée nationale.

[Lien vers la proposition](#)

## **Créer une procédure pour les lois d'intérêt citoyen**

Certaines lois sur des grands thèmes sociétaux comme Hadopi, le Grenelle de l'environnement, le Mariage pour tous ou encore les lois Travail, attirent parfois une forte attention des citoyens, qui s'intéressent alors massivement au fonctionnement législatif du Parlement. À ces occasions, de nombreux citoyens découvrent pour la première fois le fonctionnement quotidien des assemblées et de nombreuses incompréhensions peuvent se créer.

Afin de pouvoir profiter de l'intérêt des citoyens pour expliquer le fonctionnement législatif du Parlement, il faudrait ajouter à la Constitution une procédure de loi d'intérêt citoyen : une fois qu'un certain nombre de citoyens, par exemple 50 000, aura notifié son intérêt pour un Projet ou une Proposition de Loi à l'ordre du jour, et avant son premier examen en commission, la procédure d'intérêt citoyen se met en œuvre.

L'activation de cette procédure déclencherait les dispositions suivantes : - abandon le cas échéant de la procédure accélérée pour ce texte ; - suspension de tous les autres travaux des assemblées, notamment des commissions, durant l'examen du texte en hémicycle pour permettre à tous les parlementaires de participer aux débats sur ce texte ; - suspension de tous les travaux parlementaires pendant par exemple une semaine avant l'étude du texte à l'Assemblée, afin de permettre aux parlementaires de rentrer en circonscriptions et discuter du texte avec les citoyens de leurs circonscriptions.

Un certain nombre de modifications non constitutionnelles devraient également être mises en place, comme la retransmission des débats sur les chaînes parlementaires, l'organisation d'une consultation dont le dépouillement précéderait les auditions des rapporteurs, ou encore des modalités étendues d'audition des acteurs de la société civile par les rapporteurs, par exemple en hémicycle afin de permettre à l'ensemble des élus de prendre connaissance des enjeux présentés.

Cette proposition vise à rétablir le contact entre le travail parlementaire et les citoyens sur les dossiers intéressants tout particulièrement les citoyens. Sur ces sujets, le Parlement et la démocratie gagneront à prendre le temps de se mettre au rythme des citoyens qui ne s'intéressent qu'occasionnellement au travail législatif.

[Lien vers la proposition](#)