



— NOTE

# 577 contr'un

**Revaloriser le rôle du député**

Par Valérie Petit et Cécile Untermaier



---

**SOMMAIRE**

# Se repérer dans la note.

## **01** **L'essentiel** p. 4

## **02** **Partie 1** **Pour un Parlement de combat** p. 8 Texte de Valérie Petit

1. Résister à l'hubris de l'exécutif
2. Mieux travailler
3. Rendre des comptes aux citoyen.ne.s
4. Refuser les régimes d'exception
5. Représenter les citoyen.ne.s au quotidien

## **03** **Partie 2** **Revaloriser le rôle du député** p. 30 Texte de Cécile Untermaier

1. Rendre plus lisible et efficace la fabrique de la loi
2. Conforter le rôle de contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement
3. Consacrer le rôle local du député

## **04** **Les autrices** p. 40

## **05** **Le think tank** p. 43

---

L'ESSENTIEL

# NOTRE IDÉE EN UN COUP D'ŒIL

## Constat & analyse.

La conjonction de la lettre constitutionnelle et d'une pratique du pouvoir poussant à leur paroxysme les logiques du présidentielisme a conduit à une diminution substantielle du rôle du Parlement, et par là même, à une dévalorisation de la fonction du député.

En découle une dynamique continue de précarisation de la représentation nationale comme contre-pouvoir, au point que certains perçoivent désormais l'Assemblée nationale comme une simple chambre d'enregistrement des décisions prises à l'Élysée.

Plusieurs réformes ambitieuses et pratiques renouvelées doivent inaugurer une revalorisation du rôle du député. Il en va tant de la vitalité démocratique que du retour à une claire séparation des pouvoirs brouillée par l'hégémonie de l'exécutif.

Notre propos vise à restaurer le Parlement dans son indépendance, à en faire un véritable organisme d'évaluation des politiques publiques, à améliorer l'efficacité de son travail législatif, à mieux protéger le député et le conforter dans son ancrage local.

## Propositions.

1. Donner les moyens de son indépendance au Parlement (fin de l'interprétation extensive voire suppression de l'article 40C, suppression de l'article 49.3C et des articles 41C et 45C, inversion du calendrier électoral, limiter strictement la procédure accélérée...)

2. Faire du Parlement un véritable organe d'évaluation des politiques publiques (instaurer des clauses de revoyure et d'extinction, doter le Parlement d'un organisme d'évaluation, nomination d'un rapporteur d'opposition, renforcer le contrôle des textes réglementaires...)

3. Mieux protéger le député (réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale pour rapprocher le cadre régissant la vie des députés du droit commun, accès à des droits sociaux, création d'une instance sur le modèle du conseil de l'ordre...)

4. Mettre en valeur l'ancrage local du député (augmenter l'enveloppe parlementaire prévue pour la rémunération de l'équipe en circonscription, inclure les citoyens en circonscription dans le travail parlementaire, modifier le calendrier parlementaire pour augmenter le temps passé en circonscription...)

5. Améliorer l'efficacité du travail parlementaire (mise en place du vote électronique pour les députés, examen en hémicycle du texte voté en commission, maîtrise de l'ordre du jour par l'Assemblée nationale...)



CHIFFRES-CLÉS

# Les 3 chiffres à retenir.

# 53,77%

C'est le taux d'abstention  
au deuxième tour des  
élections législatives de  
2022

En termes de popularité, le mandat  
de député est le deuxième préféré  
par les Français.

# 2°

# 40%

C'est le taux de Français  
estimant que l'Assemblée  
nationale est inutile.

---

PARTIE 1

# Pour un Parlement de combat

Texte de Valérie Petit

Lorsque GenerationLibre m'a sollicitée pour contribuer à la réflexion sur la revalorisation du rôle de député.e, je me suis réjouie deux fois.

D'abord, **parce qu'en tant que libérale, je chéris le Parlement que j'associe à la démocratie, au pluralisme et à la lutte contre toutes les formes d'absolutisme ou de populisme.** Les députés, parce qu'ils sont les premiers représentants du peuple et portent notre voix, parce qu'ils votent la loi que notre droit place au-dessus de tout, mettant chacun à égalité devant elle, font battre le cœur de la République et de notre état de droit.

Ensuite, parce qu'en tant qu'ancienne députée, ayant quitté tout mandat et parti politique pour retourner à mon métier d'origine, ma parole est désormais libre et la liberté m'est donnée de dire très franchement ce que je crois et ce à quoi j'aspire pour notre Parlement et pour nos députés.e.s. dont le rôle est dramatiquement relégué et les conditions d'exercice toujours plus difficiles.

Ce que je crois, c'est d'abord que les Françaises et les Français méritent mieux que la pratique du pouvoir et des institutions qui prévaut actuellement, une pratique déséquilibrée qui place le Parlement à une distance trop proche de l'exécutif et trop lointaine des citoyens. A l'inverse, les Français et les Françaises méritent un Parlement puissant, considérant et considéré car **on ne m'ôtera pas de l'esprit qu'un pouvoir exécutif qui asservit et méprise les député.e.s infantilise et déconsidère ce faisant les citoyen.ne.s eux-mêmes.** Le mépris du Parlement ruisselle et accroît toujours plus la défiance dans le/la politique et le sentiment de nos concitoyen.ne.s d'être gouvernés par une élite déconnectée qui décide du destin du pays en fonction de stratégies de reproduction sociale et d'enracinement du pouvoir.

Ce que je crois aussi, c'est que notre démocratie libérale est plus que jamais menacée : contestée à l'extérieur de nos frontières avec l'arrivée et la confirmation à la tête de grands états de leaders populistes et autres tyrans (fussent-ils nationalistes, conservateurs communistes ou libertariens, d'extrême droite ou d'extrême gauche), elle l'est aussi à l'intérieur de nos frontières du fait des accommodements funestes de l'exécutif avec l'état de droit, les libertés fondamentales et les droits

humains, fragilisant la démocratie française confrontée simultanément aux coups de force de l'extrême gauche et aux coups de menton de l'extrême droite.

Ce que je crois enfin, c'est que ce n'est sûrement pas au président de la République d'agir en la matière, n'en déplaise à notre tradition bonapartiste ou à notre névrose nationale de l'homme providentiel. Au contraire, la seule voie qui m'apparaît légitime est celle de l'effacement du Président au sein du couple exécutif et de la réaffirmation voire de l'extension des rôles du Parlement et notamment de ceux des député.e.s.

**Un combat pour le Parlement et un Parlement de combat, au service de la reconquête d'une place pour la démocratie et l'état de droit dans les cœurs et le quotidien de nos concitoyen.ne.s : telle est l'intention qui guide les propositions que je formule ici.**

**Mes propositions sont ainsi volontairement provocatrices (du débat) et s'appuient sur une lecture antagonique (vis-à-vis de l'exécutif) et engagée (vis-à-vis des citoyens) du rôle du Parlement :**

A bien des égards, le Parlement n'est plus un endroit d'exercice et de négociation du pouvoir mais un lieu d'administration de la domination du pouvoir d'un seul. Pour faire sourire mes collègues, lorsque j'étais députée, je comparais régulièrement l'Assemblée nationale à un club BDSM : on y pratique volontiers le « je te tiens, tu me tiens », l'exécutif y assouvit tranquillement ses penchants pour la domination, rencontrant parfois le gout (ou la résignation) des parlementaires pour la soumission et l'expiation de crimes imaginaires... Rien n'évoque ici un Parlement qui serait un lieu de négociation politique libre et consentie ou un espace de délibération ; rien n'évoque non plus une relation équilibrée et non-asymétrique entre les pouvoirs exécutif et législatif ; rien n'évoque enfin une quelconque liberté de vote ou d'exercice indépendant des trois fonctions du Parlement telles que définies par la Constitution : contrôler l'exécutif, voter la loi et évaluer les politiques publiques (article 24). Tout ici ne rappelle en réalité que les 50 nuances de ce que l'on nomme pudiquement « la rationalisation du Parlement ».

Si notre démocratie n'était pas si menacée, nous pourrions l'espace d'un instant, nous amuser de ces jeux en chambre. Mais l'heure n'est plus à l'amusement. Il est temps, non pas de remplacer une domination de l'exécutif par une domination du Parlement (ce fantasme que l'on agite pour nous faire peur) mais de réaffirmer le pouvoir du Parlement et singulièrement de l'Assemblée nationale et des député.e.s.

Pour ce faire, et du fait de la personnalité d'Emmanuel Macron, il ne faut rien attendre aujourd'hui de l'exécutif. C'est ici la chercheuse spécialiste de l'hubris du pouvoir qui parle, autant que l'ancienne députée Macroniste. Et du fait de l'état de délabrement intellectuel et politique de la gauche et de la droite de gouvernement, il ne faut pas non plus attendre grand-chose des partis d'opposition : l'accaparement de ces derniers par la prochaine élection présidentielle laissant peu d'espoir à une idylle à l'endroit de la cause parlementaire. La réalité est qu'aujourd'hui, le Parlement et l'Assemblée nationale en particulier, ont peu d'amis et pas mal d'ennemis, y compris le plus terrible : eux-mêmes.

Pour revaloriser leur rôle et le jouer à nouveau, les député.e.s doivent d'abord reconquérir leurs pouvoirs traditionnels, celui du contrôle de l'exécutif qui suppose de résister à la domination actuelle de l'exécutif (premier combat), celui du vote de la loi qui suppose de réaffirmer le sens et l'efficacité du vote (deuxième combat) et celui de l'évaluation des politiques publiques qui implique un nouveau rapport aux citoyen.ne.s fondé sur la reddition de comptes (troisième combat). Les député.e.s doivent ensuite se lancer dans la conquête de nouveaux droits et prérogatives au service de la démocratie du quotidien : en mettant fin au régime d'exception qui est le leur et les expose au lieu de les protéger et d'assurer leur indépendance (quatrième combat) et en se faisant les acteurs engagés d'une gouvernance démocratique des services publics (cinquième combat).

Pour mener à bien cette conquête et cette reconquête de leurs pouvoirs, les député.e.s devront mener autant de luttes : contre l'exécutif et sa technocratie administrative, mais aussi contre eux-mêmes et leur tendance à l'inflation législative, contre la crainte du jugement de leurs concitoyen.ne.s ou leur méfiance à l'endroit de la justice et des médias. A ceux et celles-là, on ne peut que rappeler l'exhortation du divin

marquis « Député.e.s encore un effort si vous voulez être républicains ! » et les inviter à ignorer les prospérités du vice présidentiel autant que les infortunes de la vertu parlementaire actuelles pour devenir qui ils sont. Ainsi seront-ils ou elles peut-être en mesure de reprendre cette Bastille qu'est devenue l'Assemblée nationale plutôt que de s'y laisser emprisonner puis oublier en vertu d'une simple lettre de cachet de l'Élysée.

## 1. Premier combat : résister à l'hubris de l'exécutif (éloge du courage politique)

*« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »*

Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*.

*« Notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle, et à la mesure de ce que nous commandent à la fois les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère<sup>1</sup> ».* Cette phrase n'est pas celle d'un défenseur du parlementarisme mais celle du plus présidentiel des présidents de la Vème République : Charles de Gaulle. Elle résume bien le tragique de notre Parlement dont le destin dépend très largement du *caractère* de celui qui préside. Que ce dernier perde le goût de l'équilibre des pouvoirs ou que son caractère le porte à abuser de son pouvoir et voilà le Parlement rationalisé pour ne pas dire muselé. En d'autres termes, **le pouvoir du Parlement est tout entier soumis à la capacité et la volonté d'auto-régulation de l'individu et de la personnalité présidentiels**. Un choix institutionnel qui n'est tenable qu'à la condition de dirigeants hautement responsables et capables de se prémunir de l'hubris du pouvoir. Ce n'est pas la configuration actuelle : si le Parlement est rendu impuissant aujourd'hui, c'est d'abord le fait d'une pratique « hyper-présidentielle » de la Constitution et de l'imposition d'une relation de domination de la part de l'exécutif qui pousse, à coups d'article 49.3

---

<sup>1</sup> Conférence de Presse du Général de Gaule, 11 avril 1961.

(et de la complicité des triplés maléfiques que sont les articles 40, 41 et 45) le curseur du présidentielisme au maximum de ce que permettent nos institutions. Ainsi, à l'heure où le concours Lépine de la modification constitutionnelle est lancé, **gardons bien en tête la phrase de De Gaulle : pousser le curseur vers le pôle *Parlement* plutôt que vers le pôle *Président*, n'est pas qu'une question de textes ou de modes de scrutin qu'il faut infléchir ou modifier mais aussi de comportements et de personnalités qu'il faut faire fléchir et faire s'incliner. Pour ce faire, je propose cinq bonnes pratiques qui mêlent évolution des comportements et modification des textes et règlements.**

**Article 40 de la Constitution** : Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

**Article 41 de la Constitution** : S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

**Article 45 de la Constitution, alinéa 2** : Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Premièrement, la fixation du calendrier électoral :

- **L'inversion du calendrier électoral** : programmer les élections législatives avant l'élection présidentielle serait une première façon de replacer le Parlement au centre du débat politique mais aussi de faire des députés les artisans de celui-ci, avant qu'ils ne deviennent (oh, doux rêve !) des faiseurs de président.e.s, obligeant ce ou cette dernière à forger son destin à partir d'une majorité issue de négociations et de compromis entre l'ensemble des forces politiques élues (et si possible à la proportionnelle).

Deuxièmement, trois modifications des textes et/ou de leur interprétation :

- **La suppression ou, en attendant, la fin de l'application très extensive de l'article 40** : celui-ci brime littéralement l'initiative parlementaire, la conditionnant à l'absence de création de dépense budgétaire supplémentaire, une question que jamais l'exécutif ne se pose lorsqu'il sort « son » chéquier. Ce lâcher-prise sur l'interprétation de l'article 40, n'exclut pas la mesure *ex ante* de l'impact, y compris budgétaire, des propositions de loi (j'y reviens plus loin) afin d'encadrer une possible « frénésie » de dépenses du côté des parlementaires.

Comme le résume Jean-François Kerléo : « *L'article 40 constitue surtout un moyen pour le Gouvernement de museler les initiatives parlementaires et de maintenir la majorité sous le joug de son autorité politique* ». Il pointe notamment une compréhension très extensive et fluctuante de l'article 40.<sup>2</sup>

- **La censure de la censure** : l'exécutif dispose de plusieurs outils pour faire taire les député.e.s et éteindre le débat selon son bon vouloir. Cette pratique de silenciation heurte de plus en plus nos concitoyens, à juste titre. Le vote bloqué qui oblige les députés à se prononcer pour ou contre la totalité d'un texte sans prendre en compte les votes et débats sur les amendements est l'une des lames les plus tranchantes. Sa

---

<sup>2</sup>Voir Jean-François KERLEO, « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *Revue Française de droit constitutionnel*, 2014/3, p. 507 à 531.

suppression semble le minimum, faute de quoi on ne peut qu'entrer en sympathie avec la série de motions de censure des oppositions et qui ne sont que la riposte en forme de *backlash* du bâillonnement du Parlement par l'exécutif. Je suis par ailleurs d'avis **que les motions de censure soient pour leur part adoptées sans le compte des abstentions** (qui sont aujourd'hui considérées comme des votes négatifs).

Ne soyons cependant pas naïfs : à terme, **nous ne restaurerons pas la dignité** (j'emploie le terme à dessein) **du Parlement et de l'Assemblée nationale sans supprimer l'article 49.3**, ce forçage manifeste du Parlement ou, *a minima*, en conditionnant son maintien à un vote de confiance obligatoire et conditionnel sur la nomination et la politique générale du Premier Ministre. Il n'existe pas de vrai régime parlementaire sans une responsabilité de l'exécutif devant la chambre, en particulier et surtout sur le budget de la France.

**- Le renforcement du contrôle de l'exécutif** : on l'oublie souvent mais ce contrôle est le premier rôle du Parlement dont les questions au gouvernement, la semaine de contrôle ou encore les commissions d'enquête sont parmi les instruments les plus identifiés.

**La semaine de contrôle** : « *Dans chaque assemblée (Assemblée nationale et Sénat), «une semaine de séance sur quatre» est réservée par priorité «au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques».* »<sup>3</sup>

**Commission d'enquête** : Ces commissions sont formées de façon temporaire. Elles sont composées de trente députés désignés à la proportionnelle des groupes. Leur mission consiste à recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, sur la gestion de services ou d'entreprises publics.

---

<sup>3</sup>Vie Publique, « Comment l'ordre du jour du Parlement est-il fixé ? ». Consulté sur : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19497-comment-est-fixe-lordre-du-jour-du-parlement>

En la matière, plusieurs évolutions de la pratique peuvent être envisagées : le relèvement du droit de tirage sur les commissions d'enquête (c'est-à-dire le quota de commissions d'enquête que chaque groupe peut initier), l'instauration pour les projets de loi d'un binôme de rapporteurs incluant un rapporteur issu de l'opposition (qui garantirait un débat contradictoire lors de leur discussion), l'allongement du droit de réplique lors des questions au gouvernement (qui ne laisse pas par défaut le dernier mot au gouvernement), l'interdiction de transmettre les questions au gouvernement en amont de la séance sous peine de sanction prévue par le règlement (qui préserve l'indépendance des députés et/ou l'allocation d'un temps de parole global à la discrétion de chaque groupe en lieu et place du quota de questions).

Troisièmement, formulons deux invitations au courage politique pour renvoyer l'exécutif présidentiel dans son lit :

**- La pression politique et partisane sur l'Elysée** : il est temps que les chefs de partis et de groupes à l'Assemblée, en particulier ceux qui forment la majorité, considèrent le Président non comme un monarque dont ils seraient les courtisans, mais comme un interlocuteur politique. Face à un Président qui a perdu le sens de la mesure et de l'équilibre des pouvoirs, ces derniers devraient cesser de négocier avec l'Elysée des postes ministériels et se concentrer plutôt sur les conditions de leur soutien et de leur vote. Un peu de courage et surtout, ne vous privez pas de négocier avec les oppositions pour signifier à l'exécutif que désormais les alliances pourraient se forger à l'Assemblée. Quant à ces dernières, elles pourraient admettre de quitter un temps le rôle de bouffons du roi pour envisager soit un dialogue avec les chefs de la majorité parlementaire soit un travail de fond crédibilisant leur opposition et soutenant les contre-pouvoirs d'un exécutif qui bride aujourd'hui l'expression démocratique qu'elle soit politique ou sociale.

**- Le rééquilibrage du couple exécutif** : il s'agit cette fois d'inviter au courage individuel, celui du ou de la première ministre. Rien n'empêche celui ou celle-ci de demander un vote de confiance devant le Parlement, renforçant ce faisant le pouvoir de l'un et de l'autre face à l'hubris présidentiel. Rien ne l'empêche non plus de s'émanciper de son rôle de passe-plat et de jouer enfin le rôle qui lui incombe dans la plupart des

grandes démocraties « matures » : construire des majorités, non sur la base de l'adhésion à un chef, mais sur la négociation de compromis et de projets. L'absence de majorité absolue pour le Président qui bride les velléités de dissolution de ce dernier devrait inciter le ou la première ministre à l'émancipation et la construction d'une véritable relation de confiance avec le Parlement.

**- L'affirmation de la présidence de l'Assemblée.** Depuis ses débuts, la Présidente actuelle a tenté de faire entendre la voix de l'Assemblée, y compris quand celle-ci était discordante avec l'exécutif et tentait de se situer au-delà des clivages et des partis. Au vu des représailles dont est coutumier le Président à l'endroit des électrons-libres de sa majorité on ne peut que saluer ces velléités d'indépendance. Mais celles-ci doivent être soutenues par l'ensemble des parlementaires et par la présidence du Sénat, au nom de la réaffirmation du pouvoir des deux assemblées. Faute d'une prise de conscience générale de la part des parlementaires, et tant que les leaders des groupes continueront de considérer le canal de communication présidentiel comme le seul espace de négociation, nous n'avancerons guère. Le coup de force budgétaire de l'exécutif actuel qui prive le Parlement de la première de ses raisons d'être pourrait par exemple rappeler chacun et chacune à son appartenance première : le peuple, qu'il ou elle représente et l'assemblée où il ou elle siège.

## 2. Deuxième combat : mieux travailler (éloge de l'efficacité)

*« Ce qui manque aux orateurs en profondeur, ils vous le donnent en longueur. »*

Montesquieu, *Mes pensées*

Pour rééquilibrer les pouvoirs, il ne suffit pas de renvoyer l'exécutif présidentiel dans le lit dont il est sorti, il faut aussi renforcer, voire relégitimer la loi elle-même et améliorer l'efficacité de la fabrique de celle-ci. Sur ce point, je partage les propositions de Cécile Untermaier

sur la simplification de la navette parlementaire et la maîtrise de la procédure accélérée par l'Assemblée nationale et ajoute mes propositions aux siennes.

### **- La mise en place du vote électronique et à distance pour les député.e.s.**

Cette modalité a été remise à l'agenda notamment à la faveur du COVID (au Parlement européen ou au Canada par exemple). Elle permettrait d'assurer que la loi soit plus largement votée (en nombre de votants) et que le caractère individuel et la lisibilité du vote soit renforcés. En France, pays qui chérit le présentéisme, on continue de préférer une loi adoptée avec 30 paires de pieds dans l'hémicycle plutôt 577 individus exprimant clairement leurs choix en appuyant sur une touche. Il est temps de réduire l'empreinte carbone et d'augmenter l'empreinte du vote. A titre personnel, je suis même favorable (de même pour les citoyen.ne.s) au vote obligatoire pour les député.e.s. Un taux de participation élevé est à la fois un gage de l'intensité du débat parlementaire, un geste d'exemplarité dans un contexte d'abstention électorale forte et... le niveau de professionnalisme minimal attendu, car il s'agit après tout pour les député.e.s d'accomplir leur première mission.

### **- L'examen en séance du texte voté en commission.**

C'est l'un des non-sens pour tout primo-député qui découvre la procédure parlementaire. Nous passons des heures à amender un texte de loi en commission puis, quand celui-ci arrive dans l'hémicycle, c'est à nouveau le texte d'origine qui est débattu... Imaginons un instant la situation dans une organisation « normale » : une décision est prise dans une réunion où chacun s'est exprimé et le compte-rendu est rédigé et validé, puis, le lendemain, on rejoue exactement la même scène, dans une salle différente. Un non-sens donc. Il est urgent de débattre et de voter sur le texte voté et issu de la commission tout en prévoyant une procédure d'exception pour les textes dont on estimerait qu'ils exigent la présence de l'ensemble des député.e.s lors du débat initial (je pense notamment aux sujets d'éthique).

### - La maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Aujourd'hui, l'exécutif dispose de bien plus d'espace que n'en requiert un gouvernement qui aurait à cœur de légiférer uniquement quand cela est nécessaire (sic). Le règlement, appuyé sur l'article 48 de la Constitution, prévoit aujourd'hui que l'exécutif dispose de deux semaines par mois à sa convenance et la possibilité d'une priorité gouvernementale qui *de facto* lui donne la maîtrise de l'agenda parlementaire, imposant ses sujets et son rythme aux député.e.s. Je propose de mettre fin à cette priorité, énième fait du prince (ou roi) qui lui donne toute latitude pour proposer des textes inutiles ou purement politiques. La prochaine étape étant la totale maîtrise de l'ordre du jour par les président.e.s des deux assemblées.

**Article 48 de la Constitution** : Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

### - Un nouveau rythme parlementaire.

Si les député.e.s ne sont pas toujours efficaces (et écologiques), c'est qu'ils multiplient les déplacements entre Paris et la circonscription, accumulant le travail de nuit et s'épuisant les week-ends faute de ne pouvoir être assez présents en semaine sur le terrain. Une façon simple de mettre fin à ce fonctionnement aberrant, en termes de productivité

et d'équilibre de vie, est d'instaurer l'alternance : une semaine en circonscription, une semaine à l'Assemblée, c'est-à-dire de concentrer le travail à Paris sur deux semaines. Une mesure en forme de dédicace aux député.e.s divorcé.e.s (ils sont nombreux) et ayant opté pour un semblant d'investissement parental c'est-à-dire une garde alternée de leurs enfants.

### 3. Troisième combat : rendre des comptes aux citoyen.ne.s (éloge de l'évaluation)

« Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. »

Montesquieu, *Mes pensées*

Pour restaurer la légitimité de la loi, il ne faut pas uniquement améliorer l'efficacité de sa fabrication, l'effectivité du vote ou l'agenda parlementaire, il faut aussi faire la démonstration de son utilité aux citoyen.ne.s en mesurant rigoureusement ses effets, son coût, son équité ou encore sa durabilité. Dit plus clairement, il est urgent que les citoyen.ene.s comme les député.e.s sachent si les lois votées produisent ou non les effets positifs promis sur leur quotidien, car, à juste titre, nombre d'entre eux se demandent toujours à quoi et à qui toute cette agitation peut bien servir... A cela, je ne vois qu'une seule réponse : l'évaluation systématique, rigoureuse et transparente de l'impact des lois votées.

Aujourd'hui, s'il existe bien une disposition qui prévoit l'évaluation de la loi (en réalité il s'agit de la possibilité de faire un rapport de « suivi » de l'application de la loi, et ce, 3 ans après sa mise en œuvre) celle-ci n'est pas obligatoire et très peu utilisée par les députés faute de moyens pour conduire de véritables missions d'évaluation d'impact. *Mieux évaluer pour mieux agir*<sup>4</sup>, est l'intitulé d'un rapport parlementaire que j'ai rendu

---

<sup>4</sup> COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES (Pierre MOREL-À-L'HUISSIER & Valérie PETIT), *Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques*, 15 mars 2018.

en 2018 et qui cale sans doute une étagère des archives de l'Assemblée. J'y faisais notamment une série de propositions pour réaffirmer le rôle d'évaluation des député.e.s (que l'on oublie régulièrement) et avec lui, la légitimité des lois votées. Deux d'entre-elles me semblent plus qu'urgentes au vu de la défiance citoyenne qui croît aussi rapidement que l'inflation législative.

**- Instaurer une obligation stricte pour le Parlement et le gouvernement d'évaluer chaque loi votée (création d'une clause systématique de revoyure).**

Et ce dans un délai de 3 à 6 ans : il s'agit ici d'appliquer une double règle. Chaque projet ou proposition de loi (y compris les ordonnances) devra faire l'objet d'une évaluation d'impact *ex ante*<sup>5</sup> (dont les conclusions seront prises en compte par les président.e.s d'assemblées pour déterminer l'inscription à l'ordre du jour : ainsi une évaluation jugée insuffisante ou un impact incertain deviendraient disqualifiants) puis, 3 ou 6 ans après son application, d'une évaluation d'impact *ex post* qui fera l'objet d'une présentation et d'un vote devant l'assemblée nationale (clause de revoyure). Le non-respect de cette obligation d'évaluation, entrainera la caducité de la loi (clause d'extinction).

Je laisse aux lecteurs et lectrices le soin d'imaginer ce qui pourrait survenir si demain, chaque projet de loi devait faire preuve de son efficacité potentielle avant d'être présenté à l'Assemblée ? Je le laisse également imaginer ce que signifierait que chaque loi soit évaluée, que chaque évaluation soit présentée au Parlement et que celui-ci vote à nouveau l'extinction, la modification ou la pérennisation de ladite loi en fonction de sa « performance globale »... Sans doute diviserions nous le nombre de lois par 10, peut-être plus, mais surtout, nous serions entrés dans une nouvelle ère où le législateur rend réellement compte de ses décisions, où la loi n'est plus un signal politique mais un cadre permanent d'évaluation, de discussion et d'amélioration de l'action publique. La fin de carrière assurée pour tous les inspecteurs gadget de la politique.

---

<sup>5</sup> Aujourd'hui, chaque projet de loi est en effet précédé d'une note d'impact qui n'est rédigée que pour la forme sans aucune rigueur y compris scientifiques dans la prévision des impacts. C'est au mieux un vague argumentaire politique enrichi de *cherry picking*.

### **- Doter le Parlement de moyens efficaces et d'acteurs indépendants pour évaluer les politiques publiques.**

C'est le corollaire d'une évaluation rigoureuse. Les député.e.s n'ont aujourd'hui aucun moyen d'évaluation des lois. A l'instar de l'agence d'évaluation du Parlement européen, suisse ou américain, il s'agit de doter le Parlement d'une instance d'évaluation des politiques publiques et avec elle des moyens humains, financiers, scientifiques et technologiques permettant un travail d'évaluation rigoureux et transparent des lois. Cette agence de l'évaluation serait placée sous l'autorité d'un haut conseil de l'évaluation des politiques publiques, instance indépendante qui aura pour mission de mettre à disposition des parlementaires les moyens d'évaluer l'impact d'une loi à venir (évaluation *ex ante*) ou passée (évaluation *ex post*) et à disposition de tous les citoyen.ne.s les informations scientifiques sur l'impact des lois votées.

## **4. Quatrième combat : refuser les régimes d'exception (éloge de la normalité)**

*« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. »*

Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*.

Dans le pays du 4 août, on n'aime guère les privilèges et les rentes de situation et je dois dire qu'en tant que libérale, je ne les aime guère non plus, y compris pour moi-même. Pour nombre de Français, le député est aujourd'hui une figure du privilégié, bénéficiant d'une certaine impunité. Il faut dire que la mansuétude présidentielle et de quelques chefs de partis en la matière ne vient pas les contredire. Ajoutons à cela une loi récente<sup>6</sup>, qui sous couvert de protection des élus vient porter atteinte à liberté d'expression et de la presse, et c'est au tour des journalistes de

---

<sup>6</sup>Loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux.

hurler à l'impunité des élus. Alors, comment renforcer positivement le rôle du député sans donner l'impression de le privilégier indument ?

Ce que je défends ici est à contre-courant du discours politique actuel et surtout contre-intuitif. Il s'appuie sur mon expérience de députée mais aussi sur mon expertise de professeure de gestion, connaisseuse des risques psycho-sociaux et au fait du droit du travail. Je crois en effet qu'il nous faut rapprocher le plus possible le mandat de député du droit commun afin non seulement de désarmer le discours anti-élites des populistes de tous poils à l'endroit des élu.e.s mais aussi (paradoxalement) d'offrir aux parlementaires plus de droits et de protections pour exercer correctement leurs fonctions.

### - Rapprocher les élus du droit commun.

Il n'existe pas à proprement parler aujourd'hui de « statut » du député, mais uniquement une série de mesures d'immunité (inviolabilité et irresponsabilité sont les deux immunités principales) qui garantissent son indépendance et sa liberté d'expression vis-à-vis des autres pouvoirs, et notamment du pouvoir exécutif.

L'irresponsabilité est établie à **l'article 26 de la Constitution** : « *aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ».

Quant à l'inviolabilité, « *[elle] tend à éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les députés en tant que simples citoyens. Elle régleme les conditions dans lesquelles s'exerce l'action pénale pour les actes étrangers à leur fonction. Si, depuis la réforme du 4 août 1995, le régime de l'inviolabilité ne protège plus le député contre l'engagement de poursuites (mise en examen), en revanche, le député ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté (contrôle judiciaire) sans l'autorisation du Bureau, sauf les cas de crime ou délit flagrant, ou de condamnation définitive. L'inviolabilité est exclusivement attachée à la personne des parlementaires. Elle ne joue qu'en matière criminelle et correctionnelle. Contrairement à l'irresponsabilité dont les effets ne sont pas limités dans le temps, l'inviolabilité a une portée réduite à la durée du mandat.* »<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Voir : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/deputes-groupes-parlementaires/le-statut-du-deputé>

Cette volonté de préserver l'indépendance du député est louable, mais elle entraîne toute une série de conséquences, parmi lesquelles la privation de droits sociaux qui peut se révéler source à la fois de précarisation professionnelle et de déconnexion sociale. Les conditions d'exercice du mandat parlementaire ne sont pas en effet aujourd'hui de nature à attirer les candidatures de Français « normaux » et issus de la diversité de la société française (sociale, culturelle, ethnique, de genre, d'âge et professionnelle notamment). C'est en tous cas mon expérience personnelle.

Absence de congés maladie, de congés maternité, de repos dominical, de représentants syndicaux, de droit à la formation, d'indemnités de préavis et d'une partie des allocations chômage classiques caractérisent le mandat parlementaire qui ne prévoit pas non plus de reconnaissance du travail de nuit, de durée légale du temps de travail et d'équivalent de la médecine et de l'inspection du travail. Rien non plus pour la garde des enfants, pour la prévention des risques psycho-sociaux (comme le harcèlement, les addictions, le stress, le burnout, etc.), le tout avec un régime de sécurité sociale à part, une mutuelle moins-disante et une retraite inférieure à 700 euros par mois. Ajoutons l'absence d'instance disciplinaire et professionnelle (tels l'ordre pour les médecins) et/ou d'instances de justice professionnelle (tels les prudhommes pour les salariés) qui exonère les élus de toute réelle protection fonctionnelle (quand ils sont victimes) ou de sanction disciplinaire (quand ils sont fautifs). Quant à l'indemnité qui tient lieu de rémunération rapportée au nombre d'heures travaillées (entre 70 et 80h), elle est à peine au niveau du salaire moyen en France. Qui irait travailler aujourd'hui dans une entreprise ou une organisation qui la priverait de la plupart de ses droits sociaux ? Ajoutons que la reconversion des députés notamment ceux qui ont dû démissionner de leur emploi lors de leur élection pâtit de la défiance des employeurs à l'endroit des politiques et peinent à se réinsérer. A part quelques-uns, qui disposeraient d'une rente ou d'un emploi à vie ou auraient développé une certaine addiction au pouvoir, qui aurait intérêt à devenir parlementaire ? Sous couvert de préservation d'indépendance, le mandat de député est devenu moins attractif et surtout peu inclusif pour une grande partie des Français (les actifs du secteur privé, surtout s'ils sont parents ou pire famille monoparentale).

Ajoutons que cette précarisation et ce déclassé<sup>8</sup>, pousse au cumul des mandats pour sécuriser les parcours de carrière. Que la fin du non-cumul redevienne à l'ordre du jour aujourd'hui n'est guère surprenant.

Je ne méconnais pas les discours politiques et académiques sur le fait de savoir si la politique est un métier, une profession ou une vocation. Mon point est plus prosaïque : il s'agit de permettre que les parlementaires aient une vie la plus proche possible de celle d'un citoyen non-élu, pour soutenir une forme d'empathie démocratique réciproque mais aussi pour que personne ne soit empêché de se présenter parce qu'il ne pourra plus jamais retrouver un emploi après son mandat, qu'il devra renoncer à son équilibre familial ou encore à un prêt à la banque. Pour ce faire, je propose une double évolution.

### **- La première évolution porte sur la garantie des droits sociaux des députés**

Il s'agit de faire converger les conditions de travail des députés avec celles de n'importe quel actif soumis au code du travail. En d'autres termes, les Assemblées doivent réformer leurs règlements internes pour aligner les conditions de travail des députés sur celles de n'importe quel actif de ce pays : ceci inclut des périodes de congés strictement définies, un encadrement du travail de nuit, une médecine du travail effective, une continuité stricte des droits sociaux (chômage, formation), des obligations de la part des présidents des deux chambres semblables à celles d'une DRH ce qui suppose notamment des obligations en matière de respect de la sécurité au travail et de lutte contre les violences et les risques psycho-sociaux. Sur ces derniers points, les députés qui ont alerté sur l'urgence de la situation<sup>9</sup> (que ce soit sur les troubles de l'addiction ou le burn-out) se sont fait sévèrement recadrés, laissant apparaître le pas de géant qu'il reste à faire pour installer des mesures de prévention et de prise en charge en santé au travail dans un milieu où affleure encore le mythe du surhomme (et de la surfemme) et où règne l'omerta.

---

<sup>8</sup> Didier DEMAZIERE et Rémi LEFEBVRE, *Des élus déclassés*, Paris, PUF, 2024.

<sup>9</sup> Lucas JAKUBOWICZ, « Députés, alerte au burn-out ! », *Décideurs Magazine*, 26 avril 2023 ; Valentin DECHAMBRE, « Drogue et alcool à l'Assemblée nationale : une députée dénonce », *Le Point*, 1er décembre 2023.

## - La seconde évolution porte sur la sanction des comportements déviants

Les cas Damien Abad ou Joël Guériaux ont mis en lumière ce que tout le monde sait : les violences sexistes et sexuelles et les violences tout court sont systémiques en politique, notamment entre élus et surtout entre hommes et femmes. En atteste ce chiffre terrible publié par l'association Elues locales : sur 1000 femmes élues locales, 74% disent avoir été victimes de comportements et/ou violences sexistes ou sexuelles et dans près de 82% des cas celles-ci émanent des élus<sup>10</sup>. Le monde politique et le Parlement sont encore un lieu de privilèges et d'impunité pour les prédateurs, majoritairement des hommes. Le Metoo politique n'est pas encore advenu et les prises de position présidentielles en soutien à des hommes mis en cause laisse entrevoir le courage qu'il faudra encore pour libérer la parole ordinaire d'autre part, faute d'une justice spécialisée comme en disposent les médecins, les avocats ou encore tout salarié d'entreprise.

Dans une tribune précédente<sup>11</sup>, j'ai souligné à quel point la non-sanction des violences en politique est un archaïsme : j'y explique que si Damien Abad avait été un salarié d'une entreprise, peu importe le fait qu'il y ait eu ou pas un dépôt de plainte pour viol contre lui, le fait même qu'une de ses collègues de travail<sup>12</sup> signale aux instances représentatives et à la direction de l'entreprise une agression sur le lieu de travail oblige l'employeur à mettre à l'abri la salariée, mettre éventuellement à pieds le salarié et mener une enquête interne tandis que la victime sera prise en charge par les médecins et psychologues du travail. En politique, les prédateurs et les individus violents profitent de l'absence de justice professionnelle et s'épanouissent dans cette zone grise, délimitée par le sentiment d'impunité et la peur des victimes de voir leur carrière stoppée net.

Ce que je propose ici c'est de s'inspirer pour partie de la législation du travail (et des professions réglementées) pour mieux réguler les

---

<sup>10</sup> ELUES LOCALES, *3 femmes élues sur 4 ont un jour été confrontées à des remarques ou comportements sexistes*, 3 décembre 2021.

<sup>11</sup> Valérie PETIT, « En entreprise, Damien Abad aurait déjà été licencié », *L'Express*, 25 mai 2022.

<sup>12</sup> Le point important ici est que les faits se déroulent entre « collègues » élus et au travail, c'est-à-dire dans le cadre des fonctions politiques. Je n'inclus pas ici les comportements, délits et crimes commis hors de ce cadre précis qui seul peut être comparé à la situation de travail d'un salarié ou d'un agent public.

comportements non-professionnels et les violences en politique, en particulier ceux qui se déroulent entre les élus (et ne sont donc pas régis par le salariat comme le sont par exemple les collaborateurs des élus ou des institutions). Créer une instance professionnelle et déontologique sur le modèle d'un conseil de l'ordre est à mon sens la solution. Elle pourra, sur la base d'une déontologie de l'élu, prononcer des sanctions disciplinaires à l'endroit des élus auteurs de fautes professionnelles (i.e. uniquement dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions) et ce, afin de sanctionner tous ces comportements que n'osent dénoncer les élus et les élues face à la menace d'un coup d'arrêt de leur carrière. Cette instance pourrait être placée sous l'autorité du Défenseur des droits (qui a déjà la charge de la déontologie de la police) et saisie par les présidents et/ou les déontologues des assemblées ou leurs membres. Un ministre qui hurle, humilie et menace des députés à plusieurs reprises parce que « non » n'était pas une option, des menaces à peine voilées (privation d'investitures, de rapports, etc.) de l'exécutif via ses conseillers pour « faire voter » les députés, des députées privées de leurs prérogatives pour avoir signalé des comportements sexistes de « poids lourds », des violences physiques, des menaces et des intimidations de la part de plusieurs élus : voici la politique que j'ai connue pendant 5 ans au parlement, et ceci a très largement déterminé mon retrait de la vie politique. De telles pratiques en entreprise ou dans l'administration publique, indépendamment de toute judiciarisation, donneraient lieu à une mise à pied immédiate pour faute lourde avec mise à l'abri du salarié menacé et enquête interne à l'endroit du fautif. Il n'est plus tolérable que le mot « pressions politiques » continue de masquer ce qui relève de l'intimidation, du chantage et de l'agression pure et simple. Il s'agit non seulement de délits relevant de la justice ordinaire mais aussi de fautes professionnelles, appelant une justice et des sanctions professionnelles<sup>13</sup>. La forme retenue est bien sûr soumise à la discussion : en France, une députée écologiste<sup>14</sup> a proposé la création d'un Autorité Indépendante sur le modèle de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. En Angleterre, le Parlement, à la suite du mouvement MeToo, a créé une instance de recours et de sanction partagée par les deux chambres<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Aujourd'hui, le règlement de l'Assemblée est très peu adapté (faible éventail de sanctions, caractère discrétionnaire) et l'autorité du déontologue ne s'exerçant que sur les membres de l'Assemblée, il ne peut réguler les comportements des autres élus et responsables politiques qui éventuellement s'en prennent aux parlementaires (élus locaux, membres du gouvernement, conseillers).

<sup>14</sup> « Interview - Sandrine Rousseau et #MeTooPolitique : On est au dixième de ce qui doit sortir », *Libération*, 17 novembre 2021.

<sup>15</sup> L'Independent Complaints and Grievance Scheme ou ICGS.

En permettant aux députés de s'engager plus librement dans leur mandat, sans crainte de déclassement professionnel, de difficultés familiales ou personnelles, et en les protégeant des violences politiques, on redonnera une valeur à l'exemplarité politique et, soyons optimistes, à la confiance dans les élus. La plupart font leur travail avec honnêteté, mais le système favorise encore trop souvent les comportements déviants et la loi du plus fort.

## 5. Cinquième combat : représenter les citoyen.ne.s au quotidien (éloge de la démocratie)

*« Pour faire de grandes choses, il ne faut pas être un si grand génie ; il ne faut pas être au-dessus des hommes, il faut être avec eux. »*

Montesquieu, *Sur l'homme*.

Restaurer le rôle des député.e.s c'est aussi conforter leur place et singulariser leur rôle dans le quotidien des citoyen.ne.s. Cécile Untermaier souligne très bien l'importance de la proximité et de l'ancrage local du député quand bien même celui-ci est un élu national. Et c'est un fait bien connu des chercheurs travaillant sur les discriminations et les préjugés que seule la fréquentation nous permet de regarder l'autre comme un autre nous-mêmes et non plus comme une catégorie lointaine, déshumanisée. Il en va de même pour les préjugés réciproques des citoyen.ne.s et des député.e.s et qui nourrissent la défiance politique. Un seul remède à mon sens : se fréquenter, et surtout, remettre le député au cœur du quotidien des citoyen.ne.s.

- **Doter les député.e.s des moyens de la proximité.** En attendant le don d'ubiquité, le ou la députée ne peut être en même temps à Paris et en circonscription. Si l'on veut garantir proximité et considération vis-à-vis des citoyen.ne.s, alors il faut y mettre les moyens en dotant le suppléant de plus de prérogatives et de moyens afin de réellement suppléer au député, en augmentant l'enveloppe parlementaire prévue

pour la rémunération de l'équipe en circonscription, en mutualisant les moyens des élus urbains et en augmentant ceux des élus ruraux plus isolés et dont la mobilité doit être soutenue.

**- En soutenant une gouvernance plus démocratique des services publics** : mon expérience m'a appris que bien souvent, les citoyen.ne.s viennent voir leur député quand ils se retrouvent confrontés à une administration qui les ignore, leur supprime des droits ou disons le mot, les déconsidère. En parallèle, durant les 5 années de mon mandat, j'ai pu observer une certaine forme d'hermétisme voire de peur de l'administration à l'endroit des citoyen.ne.s et de leur association aux décisions, ou disons le plus aimablement, un besoin important et urgent d'une plus grande association des citoyen.ne.s et de leurs élus à la gouvernance des services publics. Pourtant, les initiatives et les méthodes innovantes se multiplient pour soutenir l'association des citoyen.ne.s à l'action publique, mais encore faut-il y croire, voter les crédits nécessaires, se donner le temps, évaluer, recommencer...

Il me semble, en conclusion de ces recommandations visant à renforcer le rôle des député.e.s, que c'est là l'un des rôles qu'il ou elle doit jouer à l'avenir pour nos concitoyen.ne.s, ou tout du moins, là où il ou elle doit peser de tous ces rôles traditionnels. Parce que les services publics sont une des préoccupations les plus importantes et qu'ils sont inscrits dans le quotidien des Français.es, le ou la député devrait y exercer plus fortement son rôle de contrôle en étant plus critique et plus vigilant à l'endroit des décisions prises par les préfets et les agences de l'Etat et en exerçant son droit de contrôle sur pièces et sur place plus largement et dans l'ensemble des administrations. Il ou elle devrait également être l'artisan, aux côtés des citoyen.ne.s, d'initiatives d'évaluation conjointe de politiques publiques au travers de collectes de données, de débats et de visites de terrain, et ce avec le soutien de l'agence d'évaluation dont il est l'antenne et l'ambassadeur légitime sur le territoire. Enfin, il est temps que les député.e.s votent une loi (et pas une de plus !) qui renforce leur présence et leurs prérogatives aux cotés des citoyen.ne.s dans les principaux services publics pour affirmer ce nouveau rôle d'artisan d'une gouvernance démocratique et citoyenne de ces derniers. Ce faisant, il et elle feront cause commune en même temps que communs avec ceux qu'ils représentent, au quotidien et au service de l'intérêt général : n'est-ce pas là au fond, ce qui constitue l'éthique du député ?

---

PARTIE 2

# Revaloriser le rôle du député

Texte de Cécile Untermaier

Le constat d'une crise de la représentation n'est pas nouveau, mais il s'accélère depuis plusieurs années. Les chiffres de l'abstention aux dernières élections législatives l'attestent : 52,5 % au premier tour, 53,8 % au second tour. La défiance de la société civile à l'égard de ses représentants trouve en partie ses racines dans le fonctionnement actuel de nos institutions : un exécutif fort et un Parlement affaibli, le sentiment que « les jeux sont faits » et des citoyens qui perdent confiance dans la capacité de leurs représentants à débattre en leur nom.

Se pose alors la question du rôle du Parlement et du député. Ce dernier vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. Revaloriser la place du député implique donc de réfléchir, d'une part, aux leviers à activer afin de renforcer ses trois fonctions, et, d'autre part, de consacrer une autre dimension oubliée de sa mission : son rôle local.

## 1. Rendre plus lisible et efficace la fabrique de la loi

**Simplifier la navette parlementaire** avec une seule lecture dans les deux chambres avant la réunion de la commission mixte paritaire. Actuellement, d'une durée minimum de six semaines pour la première chambre et de quatre semaines pour la seconde, la durée serait ainsi de douze et de huit semaines, laissant aux parlementaires un temps d'examen raisonnable. Deux navettes pourraient être maintenues pour les lois de Finances, de financement de la sécurité sociale et les lois constitutionnelles.

**La procédure accélérée pourrait être strictement limitée** à un ou deux textes par session. Dans le contexte actuel, il importe que l'Assemblée nationale ait la main sur le choix de la procédure (accélérée ou non), pour les propositions de loi examinées dans le cadre de la « semaine de l'Assemblée nationale ».

**La procédure accélérée** consiste à ce qu'un projet de loi ne fasse l'objet que d'une lecture par chambre du Parlement avant son adoption, limitant la navette parlementaire à une seule transmission du texte entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

**Limiter l'inflation législative.** En 1979, le doyen Carbonnier soulignait les dangers de soumettre le temps législatif au temps médiatique : « À peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu'un scandale éclate, qu'un accident survienne, qu'un inconvénient se découvre : la faute en est aux lacunes de la législation. Il n'y a qu'à faire une loi de plus. Et on la fait. ». Rien n'a changé, malgré les promesses faites lors des campagnes présidentielles.

Plutôt que des lois de circonstances, privilégions la qualité législative d'un texte et la capacité du parlementaire à faire évoluer la loi, par **un droit d'amendement libéré** de l'application très contrainte actuellement des articles 40 et 45 de la Constitution. Allons résolument vers l'assouplissement de l'interprétation de l'article 45 et l'abrogation de l'article 40. Comme l'affirmaient en 2008 Didier Migaud et Jean Arthuis, respectivement président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, « on ne peut aujourd'hui sans hypocrisie parler de revalorisation des droits du Parlement tout en conservant intact l'article 40 de la Constitution ».

**Rééquilibrer les pouvoirs exécutif et législatif.** Doit être prise en compte la capacité avec laquelle le Bundestag construit des solutions de compromis. Il ne s'agit pas seulement pour le Gouvernement d'accepter tel ou tel amendement et satisfaire ainsi un groupe politique en espérant son soutien. Il s'agit de débattre de l'économie même du texte, d'entendre les oppositions en volonté de construire et de convaincre.

## 2. Conforter le rôle de contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement

Le Parlement ne semble pas avoir la volonté d'exercer de manière efficace son pouvoir de contrôle.

Or, un Parlement puissant est un Parlement qui contrôle l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre dans la suite de l'adoption de textes législatifs afférents. La semaine de contrôle n'est pas une semaine de contrôle mais l'affichage d'un contrôle, se limitant à une suite d'interventions des différents groupes. Le débat n'est pas au rendez-vous. Ni les parlementaires, ni les ministres au banc, ni les citoyens ne manifestent un réel intérêt pour ces **semaines de contrôle. Leur suppression serait bienvenue.** Arrêtons les faux-semblants et mettons en place de vrais outils de contrôle.

**La désignation d'un rapporteur d'opposition**, sur le modèle britannique, permettrait d'améliorer le contrôle dès l'examen, et l'application de la loi. Celui-ci, nommé au côté du rapporteur principal d'un texte, pourrait émettre un avis sur les amendements au même titre que le rapporteur. Le suivi *ex post* de l'application de la loi est confié à un député de l'opposition. Mais ce travail est totalement ignoré de la sphère médiatique et des citoyens. Une meilleure publicité de cette mission doit être organisée au sein de l'Assemblée nationale.

**Le suivi des textes réglementaires devant être publié pour permettre l'application de la loi doit être systématique** et facilité par la publication par le Gouvernement des projets de décrets afférents sur une plateforme dédiée du ministère. Il importe que le député s'assure que le décret est en préparation, et qui plus est, dans une rédaction fidèle à l'esprit du législateur.

Depuis 2004, le contrôle de la publication des textes réglementaires, que nécessite la loi, prend la forme d'un rapport présenté à la commission

compétente par deux députés, six mois après la date d'entrée en vigueur du dispositif législatif. Le ministre pourrait venir justifier devant ladite commission du travail de son administration à l'expiration de ce délai de six mois. Mais rien ne peut l'y obliger. A nous de convaincre l'exécutif de l'utilité de ce travail réglementaire dans la transparence et le partage. Les chercheurs, les universitaires, les acteurs concernés, tous pourraient consulter le texte en préparation et faire valoir leurs observations. Cette idée, je l'ai portée dans des textes de loi, en particulier dans les lois de programmation, comportant des annexes permettant l'introduction de pratiques nouvelles. Mais nous savons que le Parlement n'a pas la main sur l'administration et qu'il ne peut s'agir pour lui que de convaincre le ministre. A charge pour ce dernier d'affronter une administration souvent rétive aux procédures transparentes.

Une fois cette mission de suivi réalisée, **il importe que le député apprécie localement, dans sa circonscription, l'effet de la loi qu'il a votée.** C'est ce que j'appelle le SAV, le Service-Après-Vote. Dans une société qui tend à responsabiliser chaque acteur, il revient au député de s'engager dans cette voie et de considérer qu'il est de sa responsabilité de s'assurer que la loi, qu'il a votée ou non, est appliquée sur le territoire. Ainsi, peut-il connaître les difficultés rencontrées, de s'en faire le relais et de s'assurer de la bonne application de la norme par l'administration. Cette mission relève du député qu'il appartienne à la majorité ou non.

**Les questions au Gouvernement ont été améliorées par l'introduction récente d'un droit de réplique. Mais, elles sont « l'arbre qui cache la forêt » et nuisent à la connaissance du travail sérieux effectué par le député en dehors de cette séance.**

**Les nominations proposées par le président de la République et les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, devraient être conditionnées à l'obtention d'une majorité positive des 3/5ème des membres de la commission et non l'absence de vote négatif à plus des 3/5ème.** Cette mesure favoriserait la recherche d'un consensus et renforcerait le poids du Parlement. Pour éviter un risque de blocage, une telle mesure devrait être complétée d'un dispositif de majorité simple après deux tours de scrutin.

**Article 13 de la Constitution** : Le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales, sont nommés en Conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

### 3. Consacrer le rôle local du député

**Si la Constitution définit le rôle national du député, en revanche, son rôle local est un impensé juridique. Pourtant le député dispose d'une permanence, des assistants parlementaires y travaillent, sont reconnus dans leur capacité à aider les citoyens et les acteurs locaux. Le député est invité à des inaugurations, diverses**

**manifestations, participe à des réunions locales, départementales ou régionales. Il croise les élus locaux, les chefs d'entreprise, les agriculteurs, les commerçants, les fédérations sportives, les associations...** Ce mouvement pendulaire qui se répète chaque semaine entre l'Assemblée nationale et la circonscription, nourrit le travail du législateur qui puise dans le terrain les idées et les attentes et revient plus tard vérifier le ressenti local de ce qui a été adopté.

Ainsi que je l'ai déjà écrit dans *Le journal d'une députée de campagne*, le député remplit plusieurs missions en lien direct avec cet ancrage qui fonde sa légitimité.<sup>1</sup>

**Le député est un élu de proximité.** Il œuvre en faveur de sa circonscription et ses habitants, porte des projets de développement économique, social et écologique. Il est à l'écoute des citoyens qui viennent demander de l'aide, un soutien pour une action qu'ils portent. Ce rôle très particulier, lui seul, dans la dimension nationale qui est la sienne, est en capacité de le jouer.

**Le député est un élu « éclairé »,** après le vote de la loi. Les élus locaux, les citoyens doivent pouvoir se tourner vers « leur » député, à charge pour lui de faire la pédagogie de la complexité et adopter un discours de vérité, sans démagogie.

**Le député est un élu « éclairé »** par les citoyens et les élus de son territoire. Il est de sa responsabilité de recueillir les observations du terrain et de faire le lien entre démocratie participative et démocratie représentative.

Tant au niveau national que local, le député ne manque donc pas de travail. Il doit faire œuvre utile de son mandat et mettre à profit ce dernier pour **expérimenter divers outils** lui permettant d'améliorer le contact avec les citoyens.

---

<sup>1</sup> Cécile UNTERMAIER, *Journal d'une députée de Campagne*, Fauves Editions, Paris, 2020.

**Les Ateliers législatifs citoyens** que j'ai lancés dès 2012 sont un formidable moyen de communiquer avec les personnes concernées par un texte de loi. Ce travail en amont permet de recueillir leur parole avant que tout soit décidé en haut lieu. Organisés au niveau local, ils permettent de réunir citoyens, associations et professionnels afin de leur présenter un texte, en amont de la discussion au Parlement. Un débat est ainsi organisé, permettant au député d'enrichir sa réflexion et défendre éventuellement des amendements suggérés par les citoyens. Ont ainsi été discutés le projet de loi retraite, l'irresponsabilité pénale, l'inscription de l'IVG dans la Constitution, le harcèlement sexuel, l'économie sociale et solidaire... **Ces Ateliers sont aussi des outils de contrôle des textes votés, de connaissance du ressenti d'une loi et de sa concrétisation sur le terrain.**

**Le Conseil citoyen**, composé d'habitants de la circonscription, permet d'échanger régulièrement avec les intéressés sur des thématiques d'actualité et les projets portés au Parlement. Il s'agit d'un rendez-vous trimestriel avec des habitants de diverses opinions politiques, soucieux de discuter des sujets de société, et en particulier des institutions.

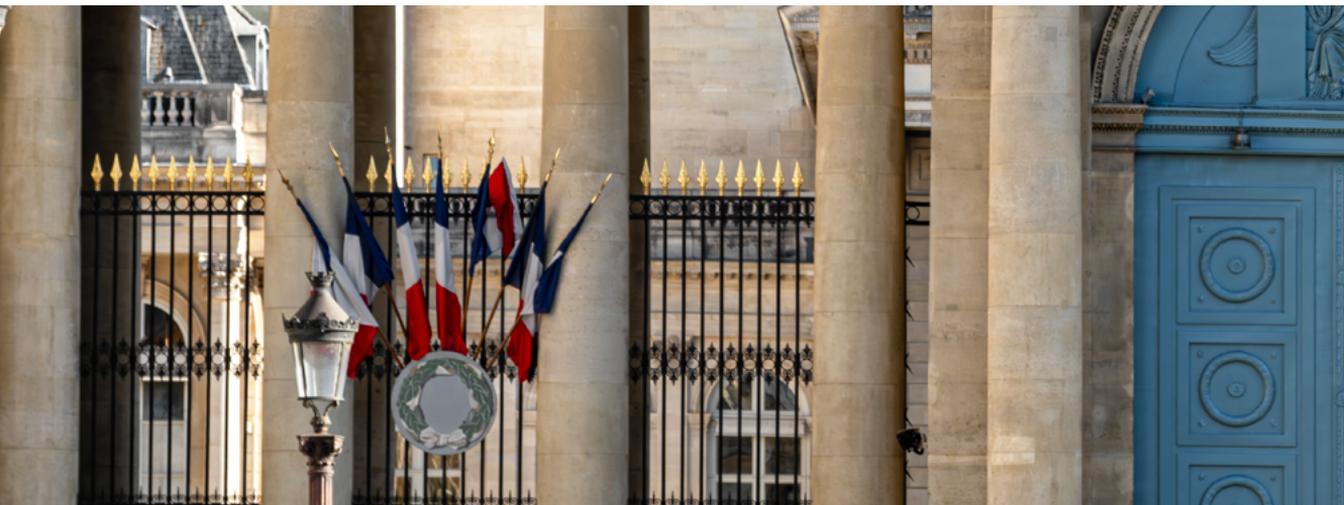
En mai 2023, j'ai expérimenté **la Question citoyenne au Gouvernement**. Une réunion publique et des échanges par mail ont permis de déterminer ensemble, avec les citoyens, une thématique et d'élaborer la question. Pouvoir d'achat, accès aux soins dans les territoires ruraux, lenteur administrative et démocratie et institutions ont été les sujets les plus plébiscités. Les auteurs étaient présents dans l'hémicycle lorsque la question a été posée. Dans le cadre des travaux du groupe d'études sur la démocratie participative que j'ai l'honneur de présider, il est envisagé de fixer les règles caractérisant la question citoyenne et d'en prévoir l'inscription dans le « livre des bonnes pratiques » de l'Assemblée nationale.

Enfin, nous pourrions imaginer de solliciter l'avis des citoyens à l'occasion de grandes réformes nationales non encore adoptées. **Une consultation locale à l'initiative du député** pourrait être créée sans autre portée que consultative dans un premier temps. Celle-ci ne pourrait porter que sur un objet d'envergure nationale afin de ne pas interférer avec les intérêts locaux, et serait circonscrite au domaine de la

loi, ne pouvant ainsi porter sur un objet constitutionnel et remettre en cause des libertés publiques. Un tel dispositif pourrait venir renforcer la légitimité d'une proposition de loi ou d'amendements déposés par un député à la suite de la consultation.

Ces nombreuses missions prennent du temps et justifient **le maintien du non-cumul des mandats**. Cette réforme, portée par la majorité socialiste en 2014, interdit le cumul d'un mandat de parlementaire avec un mandat exécutif local. La multiplication des mandats n'a pour conséquence que de réduire le temps consacré à chacun d'entre eux et donc la portée des actions. Le mandat de parlementaire exige du temps, de l'énergie, de l'invention, tout autant qu'une présence dans l'Hémicycle. Et, l'argument selon lequel cette réforme produirait des élus « hors-sol », déconnectés de la réalité du terrain, revient en fait à méconnaître, voire à renier, la dimension locale intrinsèque du député. Cette dimension doit être développée, non par un retour à l'addition des mandats mais par un partage des savoirs, une proximité rationalisée de l'élu national avec le territoire, ses actions et ses habitants.

La politique doit avoir la capacité de mobiliser les citoyens et le député a un rôle central à jouer ici. Il doit rendre lisible le fonctionnement de nos institutions, prendre en compte, rendre compte et mettre à profit ce mouvement régulier qui le tient à proximité des citoyens comme du Gouvernement. Mais pour cela, il faut construire juridiquement ce rôle local du député et parfaire son rôle national en en faisant un législateur qui assume, en responsabilité, « la concrétisation » sur le terrain du texte voté.





VI  
VII  
VIII  
IX  
X  
XI  
XII

E NATIONALE

---

**LES AUTRICES**

## Valérie Petit

---

**BIOGRAPHIE**

Valérie Petit est professeure de management dans une école de commerce. Docteure et HDR en sciences de gestion, auteure et conférencière, ses travaux portent notamment sur le leadership, la psychologie et l'éthique du pouvoir. Elle a été députée de 2017 à 2022, notamment au sein du groupe Agir ensemble (2020-2022).



# Cécile Untermaier

---

## BIOGRAPHIE

Cécile Untermaier est magistrate de formation. Députée de la quatrième circonscription de Saône-et-Loire depuis 2012, elle est membre du groupe Socialistes et apparentés et vice-présidente de la Commission des Lois.





# Notre combat quotidien.

## Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

## Nos derniers travaux et publications.

- « Libérons nos communes ! Une défense de la subsidiarité ascendante », coll. GL aux PUF, mai 2024 ;
- « Pour une refonte de la taxe foncière. Restaurer le lien entre citoyens et élus locaux, lever les freins à la mobilité résidentielle », mai 2024 ;
- « Raymond Aron. L'actualité de sa pensée 40 ans après sa mort », décembre 2023 ;
- « Faire entrer le travail sexuel dans le droit commun. Pour une reconnaissance et une protection du travail sexuel », juin 2023.

— NOUS SOUTENIR

# Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig et présidé depuis 2023 par la philosophe Monique Canto-Sperber. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance.

Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

## Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre  
46, rue de la Victoire  
75009 Paris  
[contact@generationlibre.eu](mailto:contact@generationlibre.eu)

[www.generationlibre.eu](http://www.generationlibre.eu)