



OBSERVATOIRE DE
L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

Note. #43

CONSTITUTIONNALISER LA FONCTION LOCALE DU PARLEMENTAIRE



**JEAN-FRANÇOIS
KERLÉO**

Vice-président de l'OEP

Professeur agrégé de droit public à l'Université d'Aix-Marseille

Membre junior de l'Institut Universitaire de France

1er juillet 2025



Sommaire

En bref	5
Introduction	6
Constitutionnaliser la fonction locale du parlementaire	8
Créer un statut de la permanence parlementaire	12
Parlementariser la démocratie participative	16
Investir les services publics et contrôler certaines activités privées	20
Renforcer les liens avec les collectivités territoriales	24
Établir des ponts avec les autorités déconcentrées	26
Nos propositions	28

En bref

Plutôt que de revenir à de vieilles lunes constitutionnelles, il convient de réfléchir à la manière d'adapter les fonctions du parlementaire à un contexte de tensions politiques mais aussi à une évolution des perceptions citoyennes sur la représentation politique. Dans la perspective de remettre l'élu national au centre du jeu politique, de faire vivre cette dernière dans les territoires et d'offrir une réappropriation citoyenne des enjeux de notre temps, **la présente note se propose de constitutionnaliser la fonction locale du parlementaire.** Afin d'organiser et de matérialiser cette fonction, elle prévoit également de créer un statut de la permanence parlementaire, de parlementariser la démocratie délibérative en offrant aux élus nationaux la possibilité de consulter directement les électeurs de leur circonscription, et de jouer un rôle pédagogique au sein des établissements scolaires en faisant la promotion de la démocratie et de la citoyenneté. D'autres perspectives sont envisagées à l'instar du droit de pétition citoyenne dans la circonscription, du renforcement des liens entre les élus et les collectivités territoriales, les autorités déconcentrées et les services publics en général, ainsi que du droit de visite accordé aux parlementaires dans certains espaces et établissements privés.

Introduction

Au contexte politique actuel, très lourd et tendu, les responsables politiques ont décidé de répondre par de vieilles lunes constitutionnelles qui reviennent inlassablement sur le devant la scène avec les mêmes arguments éculés. Si, en matière culinaire, c'est dans les vieilles gamelles que l'on fait les meilleures confitures, il n'est pas certain que ce soit aujourd'hui les vieilles recettes qui viendront à la rescousse des maux politiques d'aujourd'hui. On attend en vain les innovations institutionnelles, les nouvelles propositions, en somme des idées fraîches !

Le débat se focalise aujourd'hui sur le scrutin proportionnel et le cumul des mandats (loi du 14 février 2014) à propos desquels les arguments ont été essorés depuis des lustres et sur lesquels nous n'avons pas l'intention de revenir en détails[1]. Ces deux marottes qui resurgissent avec les sempiternels arguments en défense et en attaque ont un seul mérite, celui d'avoir porté la réflexion sur le lien entre les élus et leur territoire. Nous avons besoin d'élus nationaux connus et actifs dans les territoires de la République qui établissent le dialogue avec les citoyens et fassent vivre la politique au cœur de leur circonscription.

Quand le scrutin proportionnel n'aurait d'autres conséquences que d'éloigner un peu plus le député de ses concitoyens, le cumul des mandats réinstaurerait un clientélisme électoral, des conflits d'intérêts et favoriserait la concentration du pouvoir entre les mains de quelques barons locaux. Alors que nous étions parvenus à réguler la question du cumul en dépit de l'attachement viscéral des acteurs politiques à cette pratique, il faut à nouveau en débattre, rabâcher les mêmes arguments, remettre sur la table pour la énième fois les avantages et inconvénients... Le cumul des mandats concentre les pouvoirs, crée une implantation personnelle sur le territoire et favorise les longues carrières. En somme, cela réduit la démocratisation des processus électoraux, nationaux comme locaux, et une réelle ouverture de l'activité politique à la société civile.

[1] Rappelons qu'il ne s'agit d'ailleurs que d'un non-cumul relatif puisqu'il est interdit de cumuler seulement avec un mandat au sein d'un exécutif local, ce qui explique, à la fin 2023, 55 % des députés et 61 % des sénateurs étaient aussi des élus locaux, exerçant un mandat de conseiller municipal, départemental ou régional et qu'un tiers des parlementaires exerçaient même deux mandats locaux.

Plusieurs travaux ont d'ailleurs démontré que, en 2017 au moment du renouvellement de la classe parlementaire, les novices qui n'avaient jamais fait de politique et n'avaient jamais été élus, étaient très minoritaires. Ils ont d'ailleurs été marginalisés et, pour la plupart, ne se sont pas représentés. Les nouveaux parlementaires élus en 2017 étaient plutôt des élus locaux qui disposaient donc d'une expérience politique solide et d'un ancrage territorial. Si le cumul simultané des mandats ne peut avoir que des effets négatifs, le cumul dans le temps de mandats locaux et nationaux garantit en revanche une bonne expertise des élus et une meilleure qualité de leurs propres travaux. Cela permet d'acquérir une meilleure compréhension des arcanes politiques, de résister davantage à la pression des lobbies et de garantir un véritable investissement dans la vie politique.

Mais ce n'est pas ce à quoi on assiste avec les renouvellements de 2017 et 2022 - le premier ayant conduit à un renouvellement inédit de l'Assemblée nationale à hauteur de 72 % de nouveaux entrants et le second à hauteur de 52 %. L'élection est devenue un tremplin pour la carrière professionnelle d'un certain nombre de nouveaux entrants à l'Assemblée nationale. De ce fait, on comprend mieux que les élus nationaux ne cherchent pas particulièrement à s'investir dans leur circonscription puisqu'ils n'ont pas l'intention de s'engager à long terme dans la vie politique.

Or, plutôt que d'accompagner l'application des réformes, et tout particulièrement celle sur le non-cumul des mandats, on a laissé les choses se faire naturellement, et donc ne pas se faire ! D'où l'idée ingénieuse qui se répand dans bien des domaines de détricoter les réformes précédemment adoptées, faute d'effets positifs puisqu'elles n'ont pas été accompagnées de mesures d'application rigoureuses et réfléchies. Plutôt que de relancer le débat sur le non-cumul, ou de relancer l'idée d'un scrutin proportionnel, il aurait mieux valu réfléchir aux moyens de maintenir un lien fort entre les parlementaires et leur circonscription et, de manière générale, avec les citoyens sur l'ensemble du territoire.

C'est la réflexion qu'avait souhaité mener **la mission d'information sur le rôle local et l'ancrage territorial des parlementaires créé le 26 mars 2024 par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale**, sous l'impulsion de la vice-présidente de l'Assemblée nationale, Elodie Jacquier-Laforge et de la vice-présidente de la commission des Lois, Cécile Untermaier, nommées respectivement Rapporteuse et Présidente de ladite mission, mais qui n'aura pas survécu à la dissolution de juin 2024 (Mission d'information sur le rôle local et l'ancrage territorial des parlementaires, clôturée le 9 juin 2024). C'est également la tâche que s'assigne cette note, à savoir réfléchir aux moyens d'améliorer l'ancrage territorial du parlementaire et, par extension, de lui attribuer une véritable fonction locale.

Constitutionnaliser la fonction locale du parlementaire

La culture politique française, depuis la Révolution, est campée sur quelques dogmes dont la portée interdit toute évolution du rôle du parlementaire. Le député seul n'existe pas, seule la réunion de tous les députés, constituant l'Assemblée nationale ou le Sénat, est reconnue comme entité politique. Sa première fonction consiste à représenter la Nation (« Vouloir pour la nation » déclarait Barnave), c'est-à-dire à exprimer la volonté de cette entité abstraite qui n'a donc d'existence qu'une fois instituée par sa représentation parlementaire.

Cette conception a été assortie de plusieurs garde-fous qui ont permis de protéger le parlementaire des pressions qu'il pouvait subir de la part de divers groupes de pression comme de ses collègues. L'interdiction du mandat impératif peut être interprétée comme un moyen de garantir son indépendance vis-à-vis des acteurs les plus influents de sa circonscription et de représenter, effectivement, les intérêts qu'il juge les plus importants et pertinents. Cette liberté s'est vue renforcée par le régime des immunités qui a également protégé l'expression du parlementaire en le dégageant des pressions qu'il aurait pu subir de la part de ses opposants politiques comme d'acteurs influents. Libre de s'exprimer sans craindre de voir sa responsabilité engagée ou d'être attaquée devant un juge pour des propos déplaisants à ses adversaires, le parlementaire dispose d'une liberté d'esprit et d'opinion pour apprécier ce qui relève de l'intérêt général.



Aussi indispensables soient ces garde-fous, ils ont fini par devenir des obstacles à toute évolution en figeant le rôle et les compétences des parlementaires dans le régime représentatif français. Pire, ils ont servi non plus à assurer la liberté d'expression et l'indépendance d'esprit du parlementaire dans son action mais à interdire toute possibilité de l'attaquer, et de le contrôler, dans les cas où il était démontré qu'il avait agi sous l'influence d'intérêts particuliers dont il se faisait le porte-parole. Ces garde-fous ont fini par protéger le parlementaire en lui permettant, paradoxalement, de se trouver en situation de mandat impératif, en contradiction avec le droit constitutionnel, sans que puisse être engagée une quelconque responsabilité.

Concernant l'activité exercée par le parlementaire dans sa circonscription, celle-ci dépend donc de son bon vouloir. Aucune reconnaissance ni incitation n'existent en la matière et, en l'absence de reconnaissance constitutionnelle, cette fonction de démocratie locale est vouée à rester aléatoire, subsidiaire, anecdotique. Et cet état de fait vaut même pour le Sénat puisque, même si l'article 24 de la Constitution lui accorde la mission « d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République », aucun rôle local n'est expressément attribué aux sénateurs pour interagir avec les acteurs du territoire.

Pour développer juridiquement cette fonction locale, les marges de manœuvre restent assez réduites sans mention de celle-ci dans la Constitution, à côté de celles d'adopter les lois, de contrôler le Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques (art. 24 de la Constitution).

Il n'est pas question de revenir sur l'interdiction du mandat impératif. Nous considérons que le parlementaire doit garder sa liberté d'opinion et d'expression et qu'il n'est en aucun cas contraint ni de suivre l'opinion des citoyens de sa circonscription (si tant est que l'on soit en mesure de la déterminer) ni de représenter les intérêts propres à celle-ci. Il existe une autre voie qui s'intercale entre le mandat impératif et la déterritorialisation (ou coupure du terrain), celle d'un parlementaire acteur de la vie locale qui informe, s'informe, débat et contrôle avec les citoyens et les acteurs locaux.

Nulle entorse à l'interdiction du mandat impératif puisqu'il s'agit de reconnaître un rôle de coordonnateur, d'animateur et de relais. Le parlementaire, lui aussi, doit exposer et défendre ses opinions au sein de sa circonscription, et convaincre les citoyens autant qu'il doit se laisser la possibilité d'être convaincu par eux. On ne lui demande pas d'être le simple relais des opinions majoritaires mais, s'il estime son point de vue justifié et à condition d'avoir écouté et débattu avec ses contradicteurs, d'avoir le courage de les défendre sur le terrain, au contact des citoyens. La maturité démocratique exige d'avoir le courage de débattre et de soutenir des opinions, ailleurs que dans l'enceinte parlementaire ou dans les cénacles politiques de l'entre-soi, au contact des citoyens, dans des débats publics, éventuellement en invitant des contradicteurs à s'exprimer pour mieux faire valoir ses propres arguments.

Proposition 1

Enrichir l'article 24 de la Constitution en y inscrivant la fonction locale du parlementaire afin de lui reconnaître un rôle démocratique dans les territoires de la République. Une loi organique serait mentionnée afin de préciser cette fonction.

La fonction locale pourrait être définie dans une loi organique à partir de trois principes/directions : informer et rendre compte, s'informer et relayer, contrôler et « faire état de ».

Tout d'abord, en vertu de l'article 15 de la DDH, les responsables publics doivent rendre compte de leur action. La fonction locale en serait une forme d'application puisque le parlementaire informerait régulièrement les citoyens des activités en cours au Parlement et devrait rendre compte précisément de ses actions personnelles (dépôt de textes, amendements, opinions défendues...). Il ne s'agit pas seulement de permettre aux citoyens de contrôler l'action du parlementaire et d'y réagir par des critiques et autres formes de responsabilité (accountability) mais aussi, de la part du parlementaire, de faire vivre la politique sur le territoire, de s'assurer d'une réappropriation citoyenne et de lui donner une consistance dans la vie des uns et des autres.

C'est l'idée du SAV législatif, i.e. du service après vote de la loi, laquelle n'est pas toujours appliquée ou bien comprise par les acteurs de la circonscription. Il en va donc de la responsabilité du parlementaire de faire le lien entre la loi votée et son application sur le terrain, en aidant les acteurs à mettre en œuvre les intentions et à atteindre les objectifs du législateur.

Ensuite, la fonction locale répond aux besoins d'information qui doit nourrir la réflexion et le travail du parlementaire en allant puiser à la source des expertises, points de vue, attentes et des besoins citoyens pour enrichir son travail législatif, mieux évaluer et contrôler. Cette fonction est donc une source d'enrichissement pour les autres fonctions parlementaires mais renouvelle les formes de représentation politique. En effet, le parlementaire traduit les aspirations des électeurs de sa circonscription et s'en fait le relais auprès du Parlement. Il peut ainsi s'en s'inspirer dans le dépôt de divers textes, comme des résolutions, ainsi que dans les questions d'actualité...

Enfin, le parlementaire doit pouvoir exercer différentes formes de contrôles et faire état publiquement de ses constats. Le droit de visite dont il dispose dans certains services publics ainsi que sa participation à diverses organismes administratifs doivent être substantiellement étendus afin de lui permettre d'apprécier tout à la fois l'organisation et le fonctionnement de l'État, son efficacité, les conditions d'accueil des administrés mais aussi celles de travail des fonctionnaires et agents publics. Pour ce faire, le parlementaire doit être en mesure de relayer ce qu'il a vu (accompagnement par des journalistes, prise de parole dans l'hémicycle, tribune dans la presse...).

Proposition 2

Préciser dans une loi organique les trois composantes de la fonction locale : informer et rendre compte, s'informer et relayer, contrôler et « faire état de ».

La fonction locale peut également se déployer en dehors de toute constitutionnalisation, par des mesures plus indirectes ou incitatives. C'est le cas de la plupart des mesures suivantes.

Créer un statut de la permanence parlementaire

Il n'y a pas de fonction locale sans permanence parlementaire. C'est le lieu de l'ancrage territorial par excellence : il permet d'identifier la fonction parlementaire dans la circonscription et de disposer d'un espace de rencontre et d'échange. Les rares députés à ne pas s'en être dotés le font surtout pour des raisons financières peu éthiques, en vue de garantir des ressources financières indirectes pour leur parti politique ou de profiter de ressources supplémentaires dans l'exercice de leur mandat.

L'ouverture d'une permanence parlementaire devrait être une obligation. Celle-ci pourrait être inscrite dans la loi ou, a minima, dans une décision du Bureau de chaque chambre. Tout parlementaire devrait disposer d'une permanence dans laquelle il accueillerait du public au sein de sa circonscription.

Plusieurs options s'offrent à nous. Chaque chambre parlementaire pourrait prendre elle-même en charge la location du local. L'implantation de la permanence s'effectuerait en accord avec l'élu. Mais une unique permanence dans les grandes circonscriptions ne facilite pas les échanges avec l'ensemble des citoyens. C'est pourquoi il serait également envisageable que le parlementaire dispose de plusieurs permanences dans des lieux publics déjà existants (ex : un bureau dans chaque communauté de communes, dans une mairie s'il s'agit d'une grande ville, etc.). Autre possibilité, chaque chambre pourrait acheter un local dans chaque circonscription. Mais, dans un contexte budgétaire compliqué, une telle politique patrimoniale serait difficile à faire accepter. De plus, les parlementaires pourraient y voir une ingérence dans la liberté inhérente à l'exercice de leur mandat.

Quoi qu'il en soit, il conviendrait de retirer des frais de mandat de chaque parlementaire la somme correspondant à cette location, tout en veillant à respecter une égalité entre les parlementaires puisque le coût de la location n'est pas identique d'un territoire à l'autre. Par ailleurs, une somme continuerait à leur être allouée en vue de leur permettre d'organiser à leur guise le fonctionnement de cette permanence. En conséquence, le nouveau député prend la permanence dédiée. Les frais sont ainsi très substantiellement minorés : poursuite du bail, des abonnements, utilisation du mobilier. Cela permet ainsi de supprimer des frais pour le député sortant comme pour le député entrant, et donc au final pour le budget de l'AN.

Proposition 3

Imposer, a minima par une décision du Bureau de chaque chambre, une permanence parlementaire par circonscription. Celle-ci serait dédiée au parlementaire, anciennement ou nouvellement élu. (Son achat pourrait être envisagé par chacune des deux assemblées).

Afin que la permanence parlementaire ne reste pas une coquille vide, il convient d'imposer l'organisation d'un accueil minimal (au moins trois jours par semaine) qui soit à la fois physique, en présentiel, et téléphonique, la permanence devant être dotée d'un standard. Afin de garantir la transparence de cet accueil, il convient de prévoir un affichage des jours et des heures de permanence ainsi que de mentionner le numéro du standard téléphonique. L'adresse de la permanence et les coordonnées téléphoniques doivent être mentionnées dans les échanges électroniques et postaux du parlementaire.

Un arrêté du Bureau pourrait mentionner, à titre illustratif, les raisons d'être et activités de la permanence parlementaire. En tant que local politique, elle permettrait d'accueillir le public lors d'occasions importantes pour le parlementaire : bilan de fin de mandat ou de mi-mandat, voire bilan annuel. De telles rencontres pourraient avoir lieu également lorsque le parlementaire dépose un texte, est rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi, d'une commission ou d'une mission pour informer les citoyens et recueillir leurs opinions. Bref, les activités de la permanence doivent être rythmées par l'agenda (du) parlementaire.

Proposition 4

Créer dans un arrêté du Bureau de chaque chambre un statut de la permanence parlementaire en prévoyant, de manière non limitative, les activités qui pourraient y être réalisées et les modalités d'accueil élémentaires qui devraient y être organisées.

La permanence doit être un espace d'échange, de discussion, de concertation avec les citoyens. Il s'agirait ainsi d'un lieu de démocratie participative organisée à l'initiative du parlementaire pour recueillir les réflexions, points de vue et opinions mais aussi pour informer, transmettre et expliquer. De la sorte, elle pourrait accueillir des ateliers citoyens ou conférences citoyennes sur les thèmes d'actualité, les textes en discussion, les enquêtes ou missions en cours au Parlement.

Lieu d'échange et de débat, elle pourrait servir à organiser des conférences, des rencontres, avec des invités (personnalités de la vie intellectuelle, experts, autres élus) mais aussi des débats et échanges avec des écrivains (ou autres artistes)... La permanence peut servir de lieu de vie intellectuelle pour débattre de la politique, de l'actualité et des publications et discussions en cours dans la vie publique.

Proposition 5

Prévoir expressément dans un arrêté du Bureau de chaque chambre la fonction de lieu d'échanges en tous genres, de participations citoyennes et de manifestations intellectuelles de la permanence parlementaire.

Parlementariser la démocratie participative

Derrière cette expression, il s'agit d'attribuer à chaque parlementaire un rôle démocratique au sein de sa circonscription. A minima, il convient d'encourager, voire de reconnaître dans un arrêté du Bureau, la nécessité d'organiser des conventions, des ateliers, des jurys ou autres qui permettent d'échanger avec les citoyens de la circonscription.

Proposition 6

Que l'Assemblée nationale appuie le parlementaire au développement des procédures d'échanges et de consultations entre les élus et les citoyens pour faire de la circonscription un lieu de la vie politique parlementaire.

Un recueil des pratiques participatives pourrait être créé au sein de chaque chambre afin de faire état des dispositifs mis en place dans les circonscriptions par les parlementaires. Outre la transparence qu'un tel recueil permettrait sur l'activité parlementaire, facteur de confiance citoyenne, ce document serait très instructif et incitatif pour les autres élus qui n'y figureraient pas. Cela permettrait également de disposer d'une sorte de recueil des bonnes pratiques constitutif d'un quasi-manuel pour ceux qui souhaitent mettre en œuvre de telles procédures participatives.

Proposition 7

Créer un recueil ou un registre des procédures participatives mises en œuvre par l'ensemble des parlementaires dans leur circonscription afin de faire connaître cette forme locale de démocratie et d'inciter les élus à y recourir.

Il est indéniable que le cumul des mandats permettait aux parlementaires, également président de région ou de département ou maire d'une grande ville, de disposer d'un poids politique non négligeable vis-à-vis de l'exécutif. Ce poids politique s'est atténué avec le non-cumul, sans avoir disparu.

Cette perte d'influence pourrait être compensée par l'attribution de pouvoirs locaux aux parlementaires, et notamment le droit de consulter les citoyens. Ainsi le parlementaire disposerait-il, face à l'exécutif, d'arguments forts directement tirés de l'opinion des citoyens de sa circonscription. Moyen d'information à destination des citoyens, cette consultation permettrait aussi aux parlementaires d'être pleinement connus et reconnus dans les territoires et de créer un lien étroit avec les électeurs.

Il ne s'agit en aucun cas d'un retour au mandat impératif puisque rien n'interdit au parlementaire de prendre position contre l'opinion majoritaire des citoyens consultés (ou, à l'inverse, rien ne l'oblige à reprendre à son compte l'opinion majoritaire des citoyens). En pratique, il sera évidemment difficile de contredire les citoyens et le parlementaire s'y prendra par deux fois avant de se lancer dans une consultation qui, dans les faits, contraindra ses marges de manœuvre. D'où l'absence de risque de voir se multiplier à l'excès les consultations citoyennes dans les circonscriptions parlementaires.

Il convient de réfléchir à l'objet de ces consultations. S'il est impératif que le sujet porte sur un enjeu national relevant de la compétence du Parlement, et non local afin de ne pas porter atteinte aux pouvoirs des collectivités territoriales et à la libre administration, il pourrait être limité aux activités en cours au sein des chambres parlementaires (projet ou proposition de loi, commission d'enquête, mission d'information...).

Par ailleurs, ces consultations devraient être davantage comprises comme des sources d'information en reposant sur des questions du type « que pensez-vous de... ? », « quels seraient les avantages à... ? » plutôt que sur des questions comme « êtes-vous d'accord avec... ? », « souhaitez-vous, oui ou non, ... ? ».

Le parlementaire acquerrait une force politique nouvelle, en plus de son élection, vis-à-vis de l'exécutif et de ses collègues en fondant directement son action et ses prises de position dans l'expression populaire et en puisant dans celle-ci son inspiration. De nouveaux rôles et de nouvelles compétences s'ouvriraient alors pour le parlementaire qui ne serait pas redondant avec ceux des élus locaux puisqu'il s'agirait de consulter les électeurs sur des sujets nationaux.

Les avantages d'une consultation sont nombreux tant pour le statut parlementaire que pour les citoyens. Cela permettrait de rapprocher l'élu national des citoyens de sa circonscriptions (alors que ceux-ci sont parfois bien incapables de citer son nom), de renouveler les rapports qu'ils entretiennent. En un mot, cela permettrait de créer un lien politique direct et continu entre le parlementaire et les électeurs alors que, encore aujourd'hui, ce lien est distendu au cours du mandat et ne réapparaît que dans les intervalles électoraux. De son côté, le citoyen y trouverait un nouveau canal d'expression, directement en phase avec les enjeux nationaux d'actualité. Il disposerait d'un interlocuteur privilégié pour communiquer ses opinions et d'un relais formalisé au cœur des institutions politiques pour les imposer.

Il ne faut pas négliger les inconvénients. Une telle procédure doit être clairement délimitée pour éviter les interférences avec les consultations organisées par les collectivités territoriales. En effet, la distinction entre un objet national et un objet local peut s'avérer délicate lorsque certaines lois impactent directement des territoires. Il faut donc prendre garde à ce que cette consultation n'entre pas dans une stratégie locale, surtout lorsqu'un parlementaire cumule avec un mandat local.

Une telle consultation créera une asymétrie entre les circonscriptions. Il faut donc prendre garde à ne pas confondre ou à assimiler l'expression des électeurs d'une circonscription avec l'expression nationale. Toutefois, les sondages sont aujourd'hui largement abordés comme une photographie de l'état de l'opinion du pays sur un sujet donné et influencent le sens de certaines politiques publiques alors qu'ils constituent une source d'information, loin d'être fiable et représentative.

Une telle consultation peut aussi accroître la déception des électeurs qui, bien que s'étant investis et déplacés pour exprimer leur opinion, verraient cette dernière rejetée par les élus dans leur activité parlementaire. Le risque serait d'accroître encore un peu plus l'écart entre la population et la représentation et de nourrir la défiance déjà bien installée. Un effort de pédagogie devrait ainsi être fait pour insister sur le caractère facultatif et un effort de prudence devrait être respecté afin de ne pas instrumentaliser à l'excès la consultation par le parlementaire.

Proposition 8

A maxima, la loi pourrait accorder la possibilité à un député de consulter les électeurs de sa circonscription. Il ne s'agirait pas d'un référendum mais d'une consultation qui permette à un parlementaire d'apprécier l'état de l'opinion sur une compétence du Parlement, et plus précisément au sujet d'une activité parlementaire en cours au sein de l'une des chambres.

En allant jusqu'au bout de la logique, on pourrait imaginer de valoriser l'initiative citoyenne au sein de la circonscription. À ce titre, à défaut de prévoir directement une consultation à l'initiative des électeurs de la circonscription, on pourrait imaginer un droit de pétition des citoyens, au sein des circonscriptions des députés, exigeant la tenue d'une consultation sur un sujet d'ordre national relevant de la compétence parlementaire. À titre expérimental, et dans un premier temps, il est possible de circonscrire l'objet de la pétition à un sujet en discussion au sein du Parlement (texte législatif, mission d'information, commission d'enquête...).

Proposition 9

Créer un droit de pétition citoyenne au sein de la circonscription pour inciter les parlementaires à effectuer des consultations. Limiter, dans un premier temps, l'objet de la pétition à un sujet faisant l'objet d'un travail parlementaire en cours.

Proposition 10

Imposer l'obligation de tenir une consultation à l'échelon national lorsque les électeurs d'un tiers des circonscriptions législatives ont exigé la tenue d'une consultation sur un même objet auprès de leurs députés.

Du point de vue matériel, il faut utiliser la permanence parlementaire comme un lieu stratégique. La consultation comme la pétition pourrait se dérouler par voie numérique afin de faciliter l'expression citoyenne en se connectant à partir du site Internet de la permanence, chaque électeur disposant d'un code qui lui permettrait d'interagir avec les services de la permanence et d'utiliser les outils à sa disposition sur le site internet de celle-ci.

Pour les personnes n'ayant pas d'accès internet ou en ayant un maniement difficile, la permanence constituerait un point d'ancrage en mettant à disposition des citoyens une borne numérique à partir de laquelle ils pourraient déposer des pétitions et s'exprimer dans le cadre d'une consultation. Les collaborateurs parlementaires auraient ainsi un rôle à jouer dans la facilitation des échanges, directs ou numériques, notamment pour les publics les plus en demande.

Proposition 11

Utiliser la permanence parlementaire comme lieu de facilitation des échanges et installation de bornes numériques pour déposer des pétitions et donner son opinion sur les consultations citoyennes des députés.

Investir les services publics et contrôler certaines activités privées

Les parlementaires peuvent, depuis le vote de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes en 2000, visiter à l'improviste certains lieux, notamment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires. C'est un droit qui n'a pas immédiatement été utilisé par les parlementaires. En 2015, une loi a élargi le droit de visite aux centres éducatifs fermés, dernier ajout en date, et a également permis aux journalistes d'accompagner les députés, sénateurs ou représentants au Parlement européen dans ces lieux, à l'exception des locaux de garde à vue.

Pourquoi ne pas étendre ces possibilités à d'autres services et espaces publics (zone portuaire et aéroportuaire, centrales d'énergie en tous genres...). La plupart des services publics recevant du public pourrait ainsi faire l'objet de visite surprise : par exemple, les services d'urgence de l'hôpital pour prendre conscience et attester des conditions d'exercice du métier, certains services de préfecture qui accueillent les administrés souhaitant renouveler leur carte de séjour (idem services de sécurité sociale...), etc.

De telles compétences doivent également servir, pour le parlementaire, à apprécier les conditions de travail des fonctionnaires et agents publics. Il pourrait demander à suivre des équipes professionnelles de certains services publics pour appréhender les manières de travailler et apprécier concrètement les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien.

Proposition 12

Élargir le nombre des services publics dans lesquels les parlementaires peuvent se rendre à l'improviste dans la perspective d'en contrôler le bon fonctionnement pour les usagers mais aussi les conditions de travail des agents publics.

On pourrait inviter le parlementaire de la circonscription à certaines réunions de commissions administratives, dans les conseils d'administration de certains services publics locaux. Il disposerait alors d'une voix consultative pour exprimer un point de vue et informer sur ce qui est en cours, à l'échelon national, sur les thématiques traitées. En tout état de cause, ce dernier devrait pouvoir y participer dès lors que ce sujet d'intérêt général le préoccupe.

Les commissions locales relatives à la gestion de l'environnement, de l'eau, des déchets, en lien avec les zones de montagne, les parcs naturels, et bien d'autres pourraient prévoir un siège consultatif pour les parlementaires de la circonscription afin qu'ils puissent s'informer sur les enjeux locaux auprès des acteurs de la circonscription et les informer à son tour sur les enjeux nationaux, les discussions en cours sur le sujet et exprimer un autre point de vue.

Afin de garantir la liberté de ces commissions, les délibérations et votes ne devraient en revanche pas se dérouler en présence du parlementaire qui n'assisterait qu'aux réunions de réflexion et de débat et ne disposerait d'aucun pouvoir de décision.

Proposition 13

Prévoir la présence de parlementaires dans les réunions des commissions locales afin d'échanger et de débattre sur les objets en discussion sans lui attribuer de droit de vote.

Le rôle du parlementaire serait nécessairement différent selon le service public concerné. Or, vu le contexte politique national et international et les risques en termes de manipulation de l'information, il nous apparaît essentiel de lui imposer un rôle pédagogique au sein de l'éducation nationale. Les parlementaires devraient être les premiers défenseurs et propagateurs de la démocratie et de la citoyenneté et se rendre dans les collèges et les lycées pour rencontrer les élèves et participer à des manifestations autour des valeurs de la démocratie et de la citoyenneté. Il convient de leur reconnaître un devoir d'éducation et de transmission en la matière. Certes, la majorité des parlementaires répondent favorablement aux invitations déjà faites par la communauté éducative, mais ce mouvement doit être largement amplifié au regard du contexte actuel.

Chaque collège et chaque lycée devrait pouvoir inviter tous les ans un ou plusieurs parlementaires à venir échanger avec les élèves sur le Parlement, ses compétences, son fonctionnement, les procédures d'adoption de la loi et, plus généralement la démocratie et la citoyenneté. Ce type de séance pourrait évidemment prendre des formes différentes mais il conviendrait qu'elle soit systématique chaque année et qu'un élève ait eu au moins deux fois une rencontre avec un parlementaire au cours de sa scolarité (une fois au collège et une fois au lycée a minima).

Proposition 14

Développer la fonction pédagogique en matière de démocratie et de citoyenneté des parlementaires, par une rencontre ou une action systématique dans les collèges et lycées de la circonscription au cours du mandat.

Pourquoi ne pas permettre aux parlementaires de se rendre aussi dans certains lieux ou établissements privés ? Il faudrait circonscrire ce droit à deux hypothèses.

D'une part, pour le rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi qui souhaiterait obtenir des informations, prendre connaissance ou conscience de certaines situations. La visite, éventuellement à l'improviste, devrait être en lien avec l'objet du texte sur lequel il rapporte et relever, le cas échéant, d'une liste de secteurs autorisés (secteur sanitaire avec les abattoirs, secteur petite enfance avec les crèches privées...).

D'autre part, et surtout, on pourrait imaginer un tel droit de visite dans des espaces privés dans le cadre des missions conférées aux parlementaires en matière de contrôle de l'application des lois. Dans cette hypothèse, et à condition que cela relève d'une liste de secteurs autorisés, les parlementaires seraient autorisés à visiter certains lieux privés afin d'apprécier les modalités d'application des réformes législatives, et ce afin de comprendre concrètement les difficultés rencontrées dans cette application par les acteurs concernés et les aménagements nécessaires à la loi pour y faire face.

Proposition 15

Réfléchir aux modalités d'un droit de visite des parlementaires de certains lieux privés et établissements dans le cadre de l'exercice d'une activité en cours au sein d'une chambre, y compris en matière de contrôle de l'application d'une loi, afin de mesurer la pertinence concrète d'une réforme et les besoins en la matière ainsi que les difficultés ou obstacles rencontrés par les acteurs concernés dans son application.

Renforcer les liens avec les collectivités territoriales

Chaque semaine, de nombreux parlementaires vont à la rencontre des élus locaux de leur circonscription. Les échanges informels, propices à des discussions nourries, se font toutefois principalement entre des élus qui se connaissent ou œuvrent dans les mêmes cénacles politiques. Dès lors, il convient d'inciter les parlementaires à aller à la rencontre des élus locaux des autres bords politiques et à présenter la teneur des activités en cours au sein d'une chambre. Pour ce faire, une formalisation minimale des liens entre le parlementaire et les collectivités territoriales est sans doute nécessaire.



Les marges de manœuvre sont ici réduites en raison de la libre administration des collectivités territoriales, même si ce principe est d'une piètre portée devant le Conseil constitutionnel.

Toujours dans la perspective de s'informer, d'informer et de rendre compte, le parlementaire pourrait être entendu à sa demande par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale au moins une fois par an.

L'inverse serait également très intéressant, la possibilité pour les collectivités territoriales de requérir la présence du parlementaire pour s'exprimer sur un sujet mais une telle contrainte serait, d'une part, contraire à la Constitution et, d'autre part, irréalisable au regard du nombre de collectivités. Une invitation reste néanmoins possible et il serait utile pour le bon fonctionnement de nos institutions et le travail en cohérence, que cette pratique se développe.

Une telle rencontre devrait constituer un simple échange d'informations et d'opinions lors d'un conseil régional, départemental ou municipal et, en aucun cas, donner lieu ni à une délibération ni à un vote sur les propos du parlementaire. Il ne doit s'agir que d'un débat d'idées et d'une communication réciproque d'informations.

Afin que ce moment ne se transforme pas en pugilat ou règlement de compte sur l'activité du parlementaire, il conviendrait dans un premier temps de l'expérimenter en limitant cette procédure aux sujets en lien avec les activités parlementaires en cours au sein de l'une des chambres : dépôt ou discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, sujets en lien avec une commission d'enquête ou une mission d'information...

Une extension à tout objet serait toutefois très pertinente pour le parlementaire qui souhaite sonder les élus locaux sur des sujets à propos desquels il envisage de déposer un texte, de poser une question orale ou écrite, de proposer la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information.

Proposition 16

Offrir la possibilité aux parlementaires de venir s'exprimer devant l'assemblée délibérante d'une collectivité, à sa demande, sur un sujet faisant l'objet de travaux au sein de l'une des chambres.

Établir des ponts avec les autorités déconcentrées

Ici encore, les liens entre les parlementaires et les représentants de l'État dans la circonscription et au-delà de ce périmètre sont fréquents et nourris. Mais tout dépend de la relation politique, voire personnelle, que les protagonistes peuvent entretenir. Ces relations peuvent relever parfois de l'ordre de l'affrontement plutôt que de la collaboration, notamment en raison de consignes ministérielles ou d'une position politique radicale de la part d'élu. C'est pourquoi il conviendrait de formaliser, dans les textes juridiques, l'idée que les autorités déconcentrées se voient reconnaître la mission de favoriser l'émergence d'une discussion sur les activités parlementaires, en particulier à l'occasion d'un texte de loi venant à s'appliquer sur le territoire. Qui mieux que le législateur, qu'il soit favorable ou non à l'orientation du texte, peut exprimer l'esprit de la loi ?

Si un grand nombre d'autorités déconcentrées pourraient être mobilisées, nous nous focaliserons ici sur deux d'entre elles qui pourraient jouer un rôle important dans le cadre du rôle local du parlementaire.

Tout d'abord, le préfet pourrait jouer un rôle de facilitateur ou d'interface en vue de coordonner les actions de l'État. Si ce rôle de coordonnateur est déjà reconnu dans les textes, il n'inclut pas encore les parlementaires de la circonscription. Il conviendrait ainsi de modifier le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements afin d'exiger du préfet qu'il puisse informer les parlementaires, les solliciter (de manière facultative) en diverses occasions.

En tant qu'il dirige les services déconcentrés des administrations civiles de l'État, le préfet devrait pouvoir faciliter les liens entre les parlementaires et les autres autorités de l'État exerçant une activité sur la circonscription, convier les parlementaires à venir s'exprimer dans les conseils d'administration pour informer leurs membres et débattre. De son côté, le parlementaire devrait pouvoir solliciter le préfet pour intervenir auprès des autorités déconcentrées, obtenir des rencontres et organiser des réunions avec divers acteurs qui dépendent de son autorité.



Proposition 17

Confier au préfet le rôle de coordonnateur entre le parlementaire et les services déconcentrés dans le décret de 2004.

Le recteur d'académie qui pourrait être l'interface entre le parlementaire et les services de l'éducation nationale, facilitant les rencontres et les réunions. Dans la perspective d'assurer la mise en œuvre de la fonction pédagogique précédemment évoquée, le recteur pourrait notamment veiller à la mise en œuvre de ces actions de citoyenneté et d'information par les parlementaires, dans les différents établissements scolaires. Il devrait également pouvoir organiser des rencontres avec les enseignants et le personnel dans le cadre de réformes en cours au Parlement ou sur des réformes précédemment adoptées pour expliquer le sens de celles-ci et avoir un retour très concret des acteurs sur leur mise en œuvre et les difficultés d'application.

Proposition 18

Confier au recteur le rôle de coordonnateur et d'interface pour faciliter les échanges entre le parlementaire et les acteurs de l'éducation nationale en vue notamment de renforcer les interventions pédagogiques des élus dans les écoles, collèges, lycées sur les questions fondamentales de démocratie et de citoyenneté.

L'exécutif, le judiciaire et le législatif doivent coopérer pour une meilleure appropriation des sujets à traiter. Ils doivent faire comprendre le bien-fondé de leurs actions. Le rôle local du parlementaire est précisément là pour faire le lien entre le national et l'action des différents acteurs sur le terrain. Loin d'un cumul des mandats obsolète, dont ne veulent d'ailleurs plus les citoyens, il s'agit d'impliquer davantage le parlementaire et lui reconnaître ce rôle local. Il ne s'agit pas de méconnaître les compétences de l'exécutif et du judiciaire mais de replacer le législateur à sa juste place, celle d'un élu en capacité de connaître au plus près du terrain les points sur lesquels il devra légiférer et s'assurer en responsabilité des effets de la loi ainsi votée. Pour cela, ce rôle local doit être pris en compte dans la Loi fondamentale.

Sans doute existe-t-il bien d'autres réflexions à explorer et il convient dorénavant à chacun de discuter de la pertinence de ces propositions. Quoi qu'il en soit, les propositions de cette note visent à inciter les parlementaires et les citoyens à tracer de nouveaux sillons plutôt qu'à inscrire leur réflexion dans une boucle répétitive où l'on ressasse inlassablement les mêmes règles et procédures. Le monde a évolué et avec lui l'état d'esprit des citoyens, l'organisation politique doit s'adapter à de nouvelles manières de se représenter et de penser la politique pour agir différemment, et mieux.

NOS PROPOSITIONS

01

Enrichir l'article 24 de la Constitution en y inscrivant la fonction locale du parlementaire afin de lui reconnaître un rôle démocratique dans les territoires de la République. Une loi organique serait mentionnée afin de préciser cette fonction.

Préciser dans une loi organique les trois composantes de la fonction locale : informer et rendre compte, s'informer et relayer, contrôler et « faire état de ».

02

03

Imposer, a minima par une décision du Bureau de chaque chambre, une permanence parlementaire par circonscription. Celle-ci serait dédiée au parlementaire, anciennement ou nouvellement élu. (Son achat pourrait être envisagé par chacune des deux assemblées).

Créer dans un arrêté du Bureau de chaque chambre un statut de la permanence parlementaire en prévoyant, de manière non limitative, les activités qui pourraient y être réalisées et les modalités d'accueil élémentaires qui devraient y être organisées.

04

05

Prévoir expressément dans un arrêté du Bureau de chaque chambre la fonction de lieu d'échanges en tous genres, de participations citoyennes et de manifestations intellectuelles de la permanence parlementaire.

L'Assemblée nationale aide le parlementaire au développement des procédures d'échanges et de consultations entre les élus et les citoyens pour faire de la circonscription un lieu de la vie politique parlementaire.

06

07

Créer un recueil ou un registre des procédures participatives mises en œuvre par l'ensemble des parlementaires dans leur circonscription afin de faire connaître cette forme locale de démocratie et d'inciter les élus à y recourir.

A maxima, la loi pourrait accorder la possibilité à un député de consulter les électeurs de sa circonscription. Il ne s'agirait pas d'un référendum mais d'une consultation qui permette à un parlementaire d'apprécier l'état de l'opinion sur une compétence du Parlement, et plus précisément au sujet d'une activité parlementaire en cours au sein de l'une des chambres.

08

09

Créer un droit de pétition citoyenne au sein de la circonscription pour inciter les parlementaires à effectuer des consultations. Limiter, dans un premier temps, l'objet de la pétition à un sujet faisant l'objet d'un travail parlementaire en cours.

Imposer l'obligation de tenir une consultation à l'échelon national lorsque les électeurs d'un tiers des circonscriptions législatives ont exigé la tenue d'une consultation sur un même objet auprès de leurs députés.

10

11

Utiliser la permanence parlementaire comme lieu de facilitation des échanges et installation de bornes numériques pour déposer des pétitions et donner son opinion sur les consultations citoyennes des députés.

Élargir le nombre des services publics dans lesquels les parlementaires peuvent se rendre à l'improviste dans la perspective d'en contrôler le bon fonctionnement pour les usagers mais aussi les conditions de travail des agents publics.

12

13

Prévoir la présence de parlementaires dans les réunions des commissions locales afin d'échanger et de débattre sur les objets en discussion sans lui attribuer de droit de vote.

Développer la fonction pédagogique en matière de démocratie et de citoyenneté des parlementaires, par une rencontre ou une action systématique dans les collèges et lycées de la circonscription au cours du mandat.

14

15

Réfléchir aux modalités d'un droit de visite des parlementaires de certains lieux privés et établissements dans le cadre de l'exercice d'une activité en cours au sein d'une chambre, y compris en matière de contrôle de l'application d'une loi, afin de mesurer la pertinence concrète d'une réforme et les besoins en la matière ainsi que les difficultés ou obstacles rencontrés par les acteurs concernés dans son application.

Offrir la possibilité aux parlementaires de venir s'exprimer devant l'assemblée délibérante d'une collectivité, à sa demande, sur un sujet faisant l'objet de travaux au sein de l'une des chambres.

16

17

Confier au préfet le rôle de coordonnateur entre le parlementaire et les services déconcentrés dans le décret de 2004.

Confier au recteur le rôle de coordonnateur et d'interface pour faciliter les échanges entre le parlementaire et les acteurs de l'éducation nationale en vue notamment de renforcer les interventions pédagogiques des élus dans les écoles, collèges, lycées sur les questions fondamentales de démocratie et de citoyenneté.

18

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

